

Michael Deppen

**BETEILIGUNGSRECHTE DES BÜRGERS
IN PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN
AUF DER GRUNDLAGE
DES
VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZES**

1982



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554821_0033

B E T E I L I G U N G S R E C H T E D E S B Ü R G E R S
I N P L A N F E S T S T E L L U N G S V E R F A H R E N
A U F D E R G R U N D L A G E
D E S
V E R W A L T U N G S V E R F A H R E N S G E S E T Z E S

INAUGURALDISSERTATION
ZUR ERLANGUNG
DES AKADEMISCHEN GRADES EINES DOKTORS DER RECHTE
DURCH DEN FACHBEREICH RECHTSWISSENSCHAFT
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT ZU MÜNSTER

vorgelegt von
Rechtsanwalt Michael Deppen
aus Pötzen/Kr. Rinteln

1 9 8 2

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Achterberg

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe

Dekan: Prof. Dr. Dr. Krawietz

Tag der mündlichen Prüfung: 2. Juli 1982



Inhaltsverzeichnis	Seite
A Ursprünge und Entwicklungen der Beteiligung von Bürgern an Planungsprozessen	1
I Historischer Überblick bis zum Erlaß des VwVfG	3
1. Rechtslage vor Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes von 1874	3
a) Straßengesetzgebung	4
b) Eisenbahngesetzgebung	8
c) Wasserbaugesetzgebung	11
d) Zusammenfassung	12
2. Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum im preußischen Staate vom 11.6.1874	13
a) Planfeststellung im Preußischen Enteignungsgesetz	14
b) Umfang der Beteiligungsrechte	17
3. Planfeststellungsverfahren im Reichsrecht	20
4. Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht	24
II Die Entstehung des VwVfG	27
1. Musterentwurf VwVfG 1963	29
2. "Münchener" Fassung 1966, Entwurf 1970 und 1973	30

	Seite
III Die Kodifizierung von Beteiligungs-	32
rechten des Bürgers im VwVfG als	
zwangsläufige Fortsetzung einer über	
hundertjährigen Rechtstradition?	
B Planfeststellungsverfahren im Sinne	35
des VwVfG	
I Begrifflichkeit	35
1. Planfeststellung und Plan-	36
feststellungsverfahren	
a) Planfeststellung	36
b) Planfeststellungsverfahren	37
2. Einordnung des Planfeststel-	39
lungsverfahrens in den Planungs-	
prozeß	
a) Einordnung in das Raumpla-	39
nungsrecht	
b) Einordnung in das Fachpla-	40
nungsrecht	
3. Verhältnis zum enteignungsrecht-	43
lichen Planfeststellungsverfah-	
ren	
4. Planfeststellungsverfahren im	45
engeren und im weiteren Sinn	
II Gemeinsamkeiten und Unterschiede	46
zwischen dem Planfeststellungsver-	
fahren und den übrigen Verfahrens-	
arten des VwVfG	

	Seite
1. Das förmliche Verfahren	46
2. Das nichtförmliche Verfahren	49
III Verhältnis des im VwVfG geregelten Planfeststellungsverfahrens zum fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren	53
1. Anwendungsbereich des VwVfG des Bundes im Verhältnis zu denen der Länder	54
a) Die Regelung des § 1 VwVfG	54
b) Maßgeblichkeit des Rechtsträgers einer Behörde für die Anwendung des Bundes- oder des Landes-VwVfG	56
2. Die bedeutsamen Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht	58
a) Verkehrswege- bzw. Verkehrsanlagenbaurecht	59
b) Flächenintensive Planung	61
c) Besonderheiten des Telegrafengegesetzes	65
d) Zusammenfassung	67
3. Anwendungsbereich der Vorschriften des VwVfG auf Fachplanungen	68
a) Subsidiarität, Spezialität und Analogie	69
b) Übereinstimmende Regelungen zwischen Fachplanungen und VwVfG	70

	Seite
c) Lückenfüllung	71
d) Die Besonderheit des § 36 BbG	74
e) Nichtanwendbarkeit auf § 41 FlurbG sowie §§ 7 ff TWG	75
IV Das Regelungsziel	75
1. Der gegenwärtige Stand der Rechts- vereinheitlichung	76
2. Kritik	77
C Bürgerbeteiligung	80
I Die Funktionen der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren	80
1. Vorbereitung einer allumfassenden rechtmäßigen Verwaltungsentschei- dung in Kenntnis der Bürgerbelange	80
2. Vorverlagerung des Rechtsschutzes gegen Planfeststellungsentscheidun- gen in das Verwaltungsverfahren	83
a) Ursprünge des Verfahrensrechts- schutzes im Planungsrecht	84
b) Beteiligung und Anhörung als "Quasi"-Gerichtsschutz?	85
c) Rechtsschutzfunktion und An- spruch auf rechtliches Gehör	88
3. Partizipation und Demokratisierung	89

	Seite
a) Inhalt und Kritik	89
b) Demokratisierungsfunktion in Fachplanungsverfahren	92
4. Ausgleichs- und Befriedungsfunktion	95
a) Praktische Bedenken	95
b) Gestufte Behandlung von Einwendungen bei Massenverfahren	97
5. Die kommunikative Funktion der Bürgerbeteiligung	98
a) Transparenz	99
b) Information	100
c) Publizität	102
II Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Beteiligungsrechten im Anhörungsverfahren (§ 73 VwVfG)	103
1. Einwendungsführer (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a, Abs. 6 S. 1, 3 VwVfG)	104
a) Zulässigkeit von Populäreinwendungen	105
b) Die Rechtsstellung der Einwender	107
2. Einwendungsbefugte (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG)	109

	Seite
a) Schützenswerte Belange	111
b) Rechtsstellung der Einwendersbefugten im Anhörungsverfahren	113
aa) Hinzuziehung	115
bb) Das Erfordernis des rechtlichen Interesses i.S. des § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG	116
3. Betroffene (§ 73 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 1 VwVfG)	121
a) Verhältnis zu den Einwendern und Einwendungsberechtigten	121
b) Arten der Betroffenheit	121
c) Rechtsstellung der Betroffenen	123
4. Beteiligte (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG)	124
5. Dritte (§ 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG)	125
6. Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Beteiligungsrechten des VwVfG im Verhältnis zu den Fachplanungsgesetzen	125
a) Bundesfernstraßengesetz und Abfallbeseitigungsgesetz	126
b) Ältere Fachplanungsgesetze	128

	Seite
7. Praktikabilität der vom Gesetz getroffenen Differenzierung	131
III Die Instrumente der Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren	134
1. Das Recht zur Erhebung von Einwendungen	134
a) Die Rechtsnatur der Einwendungen	135
b) Einwendungspräklusion und die Behandlung verspäteter Einwendungen	137
c) Formgebote, insbesondere bei Masseneinwendungen	143
d) Einwendungstypologie	146
e) Enteignungsbezogene Einwendungen	148
f) Erledigte Einwendungen	151
2. Das Recht auf umfassende Sachaufklärung und auf rechtliches Gehör	152
a) Planauslegung	153
aa) Planbegriff	153
bb) Gutachtenauslegung	155
cc) Auslegungsdauer	157
b) Akteneinsicht	159
aa) Akten	160
bb) Einsicht	161
c) Auskunft	162

	Seite
d) Erörterungstermin	166
aa) Das Recht auf Zulassung und Anwesenheit	168
bb) Das Recht, die erhobenen Einwendungen mündlich darzulegen	170
cc) Das Recht auf Stellungnah- me und auf ergänzende Fragestellung	171
dd) Das Recht auf Antragstel- lung	173
e) Einsichtnahme in die Nieder- schrift über den Erörterungs- termin und in die Stellungnahme der Anhörungsbehörde	175
3. Das Recht auf Publizität des Pla- nungsvorgangs; Bekanntmachungs-, Veröffentlichungs- und Zustellungs- vorschriften	177
a) Das Publikationssystem	178
b) Besonderheiten bei Massenver- fahren	180
4. Das Recht, sich durch Bevollmächtig- te vertreten zu lassen	183
a) Besondere Bedeutung der Vertre- tung in Planfeststellungsverfah- ren	183
b) Verfahrensökonomische Aspekte	184

c)	Bevollmächtigung auch durch jene, die ohne rechtliche Betroffenheit Einwendungen erhoben haben?	186
IV	Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Beteiligungsrechten in weiteren Ver- fahrensabschnitten und in Sonderfällen	186
1.	Planfeststellungsverfahren außerhalb des Anhörungsverfahrens	186
a)	Entscheidungs- und Begründungs- pflicht der Planfeststellungsbe- hörde	187
b)	Zustellungspflichten	189
2.	Planänderungsverfahren	192
a)	Planänderung vor der Planfest- stellung	193
b)	Planänderung nach Planfeststellung vor Planverwirklichung	194
c)	Zusammenfassung	197
3.	Planaufhebungsverfahren	197
4.	Zulässigkeit abschnittsweiser Plan- feststellung	199
5.	Zulässigkeit nachgeholter Planfeststel- lung	202
6.	Gedanken zur Vorverlagerung von Beteili- gungsrechten aus dem Planfeststellungs- verfahren in das vorgeschaltete Planungs- verfahren	204

	Seite
V Absage des VwVfG an kollektive Beteiligungsrechte?	211
1. Die Diskussion über kollektive Beteiligungsmodelle	213
a) Verbandsbeteiligung	214
b) Advokatenplanung	221
c) Umweltschutzbeauftragter	222
d) Bürgerversammlung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid	225
2. Das Verhältnis des VwVfG zu kollektiven Beteiligungsrechten	227
3. Beteiligung von Gemeinden als Möglichkeit repräsentativer Bürgerbeteiligung	229
D Rechtsfolgen der Verletzung von Beteiligungsrechten - Überwiegende Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern?	235
I Prozessuale Geltendmachung von Verfahrensverstößen	236
1. Einschränkungen durch § 44 a VwGO	236
2. Differenzierter Verfahrensrechtsschutz	240
a) Isolierte "Anfechtung" von Verfahrensfehlern	240
b) Die Sachentscheidung beeinträchtigende wesentliche Verfahrensfehler	245

	Seite
aa) Die Anfechtungssituation	246
bb) Die an der Sachentscheidung orientierte Verfahrensfehleranfechtung	248
II Beispiele	252
1. Die Unterschreitung der Auslegungsfrist	252
2. Unterlassene Anhörung nach Planänderung	253
3. Rechtswidrige Zurückweisung des Anspruchs auf Akteneinsicht	254
4. Absolute Verfahrensmängel: Gänzlich unterlassenes Anhörungsverfahren	255
E Annex: Bürgerbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren mit grenzüberschreitenden Auswirkungen	257
I Prinzipielle Zulassung grenzüberschreitender Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik	258
1. Zulassung auf der Grundlage spezialgesetzlicher Regelung	259
2. Zulassung auf der Grundlage völkerrechtlicher Erwägungen	259
3. Zulassung auf der Grundlage internationalen Verwaltungsrechts	261
4. Ausländerbeteiligung nach dem VwVfG	263

	Seite
II Ausländische Bürgerbeteiligung an Planfeststellungsverfahren in Österreich	265
1. Prinzipielle Zulassung ausländischer Bürger an österreichischen Plangeneh- mungsverfahren	265
2. Bürgerbeteiligung von Ausländern an Plangenehmigungsverfahren in Öster- reich	266
F Thesenartige Zusammenfassung der Untersuchungs- ergebnisse	270

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
aaO.	am angeführten Ort
AbfG	Abfallbeseitigungsgesetz
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AgrarverfahrensG	Agrarverfahrensgesetz
AG VwGO Rheinland-Pfalz	Ausführungsgesetz zur Verwaltungs- gerichtsordnung Rheinland-Pfalz
ALR	Allgemeines Landrecht
amtl. Begr.	amtliche Begründung
ÄndG	Änderungsgesetz
ÄÖR	Archiv für öffentliches Recht
arg. ex	argumentum ex
Art.	Artikel
AS	amtliche Sammlung
AtG	Atomgesetz
AtVfV	atomrechtliche Verfahrensverordnung
AuslG	Ausländergesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
Bayr. GVBl.	Bayerische Gesetz- und Verordnungs- blätter
Bayr. VBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bayr. VGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bayr. VGH-FS	Bayerische Verwaltungsgerichtshof- Festschrift
Bayr. VwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	Betriebsberater
BBauG	Bundesbaugesetz

BbG	Bundesbahngesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Begr.	Begründung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSCHG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSCHV	Bundesimmissionsschutz-Verordnung
BMV ARS	Allgemeines Rundschreiben des Bundesverkehrsministers
BNatSCHG	Bundesnaturschutzgesetz
BRDr.	Bundesratsdrucksache
BTDr.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundes- verfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundes- verwaltungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DR	Deutsches Recht
DRiZ	Deutsche Richterzeitung

DV	Die Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EbG	Eisenbahngesetz
EbR	Eisenbahnrecht
Einl.	Einleitung
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
EnteigG	Enteignungsgesetz
etc.	et cetera
EVBl.	Eisenbahn-Verordnungsblatt
EVerwVerfG oder EVwVfG	Entwurf Verwaltungsverfahrensgesetz
EVPO	Entwurf Verwaltungsprozeßordnung
f	folgend
ff	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FN	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
GewAr.	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmS-OBG	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GS	Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten
G. u. VB1.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung

Hs.	Halbsatz
i.d.F.d.B.	in der Fassung der Bekanntmachung
ILM	International Legal Materials
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KKW	Kernkraftwerk
LBG	Landbeschaffungsgesetz
LEP	Landesentwicklungsplan
LPG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
m.a.W.	mit anderen Worten
ME	Musterentwurf
mwN.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
o.ä.	oder ähnliches
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungssammlung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts sowie der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Münster
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Plafer	Planfeststellungsrichtlinien
Pr.	Preußisch
PrEnteigG	Preußisches Enteignungsgesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht

PrZuStG	Preußisches Zuständigkeitsgesetz
RaG	Reichsautobahngesetz
RbG	Reichsbahngesetz
RE	Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt
Rnr.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RsprEinhG	Rechtsprechungseinheitsgesetz
s.	siehe
S.	Satz, Seite
SchutzbereichsG	Schutzbereichsgesetz
SGG	Sozialgerichtsgesetz
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(r)
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
str.	streitig
StWuR	Staat, Wirtschaft und Recht
s.u.	siehe unten
TWG	Telegraphenwegegesetz
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
usw.	und so weiter
VA	Verwaltungsakt
VAr.	Verwaltungsarchiv
VersuchsanlagenG	Versuchsanlagengesetz
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

VkB1.	Verkehrsblatt
Vorbem.	Vorbemerkung
VPO	Verwaltungsprozeßordnung
VRS	Verkehrsrechtliche Sammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeßrecht

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert Die Klagebefugnis - eine entbehrliche Sachurteilsvoraussetzung? DVBl. 1981, S. 278 ff
- Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz, in: VVDStRL 38 (1979), S. 55 ff, Berlin/ New York 1980
- Die Parlamentarische Demokratie als Entfaltungsraum für Bürgerinitiativen, NJW 1978, S. 1993 ff
- Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 30 (1971), S. 174 ff, Berlin/New York 1972
- Soziokonformität, Kompetenzbereich und Leistungseffizienz des Parlaments - Rene Marcic zum Gedächtnis, DVBl. 1972, S. 841 ff
- Der Verwaltungsvorakt, DÖV 1971, S. 397 ff
- Das Verhältnis der bundesbahnrechtlichen Planfeststellung zur vorläufigen Feststellung des Enteignungsplanes nach preußischem Recht, DÖV 1960, S. 166 ff
- Die Enteignungshoheit und die Befugnis zur Entscheidung über den Umfang der Enteignung beim Bau von Bundesbahnanlagen -Zu den Fragen der stillschweigenden Bundeszuständigkeit und der Mischverwaltung-, Diss. Marburg 1959
- Adamovich, Ludwig K. Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/New York 1980
- Funk, Bernd-Christian
- von Alemann, Ulrich Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung - zur Problematik eines Gegenstandes - in: Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, S. 13 ff, Opladen 1975

- Aubert, Joachim
Klingler, Ulrich Fernmelderecht, II. Teil, 3. Auflage,
Heidelberg/Hamburg 1976
- Badura, Peter Das Verwaltungsverfahren, in: Erich-
sen/Martens Allgemeines Verwaltungs-
recht, S. 267 ff, 5. Auflage,
Berlin/New York 1981, zitiert:
Badura in: Erichsen/Martens
- Die gegenwärtige Diskussion über das
Verwaltungsverfahren in der Bundes-
republik Deutschland, JA 1981,
S. 33 ff
- Die Standortentscheidung bei der
Unternehmerrgenehmigung mit planungs-
rechtlichem Einschlag, Bayr. VBl.
1976, S. 515 ff
- Bähr, O.
Langerhans, W. Das Gesetz über die Enteignung von
Grundeigentum vom 11. Juni 1874,
2. Auflage, Berlin 1878
- Bäumler, Helmut Rechtsschutz gegen Flughafenplanun-
gen, DÖV 1981, S. 43 ff
- Bäumler, Helmut
Kopf, Hans-Christian
Schönefelder, Eike Die Zuständigkeit des Bundes zur
luftrechtlichen Planfeststellung,
NJW 1980, S. 922 ff
- Bartlspenger, Richard Organisierte Einwirkungen auf die
Verwaltung, in: VVDStRL 33 (1974),
S. 221 ff, Berlin 1975
- Battis, Ulrich Partizipation im Städtebaurecht,
Berlin 1976
- Rechtsschutz gegen Planungen, ZRP
1975, S. 111 ff
- Bauch, Botho
Schmidt, Rudolf Landbeschaffungsgesetz und Schutz-
bereichsgesetz, Stuttgart 1957
- Baum, Gerhart Rudolf Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im
Spannungsfeld zwischen Gesetzes-
vollzug und Individualrechtsschutz,
DÖV 1980, S. 425 ff
- Baumeister, Ludger Zur Geschichte und Problematik des
deutschen Straßen- und Wegerechts,
Bielefeld 1957

- Becker, Klaus-Dieter Das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung bis zur Planfeststellung, Diss. Göttingen 1977
- Beinhardt, Gerd Die Verpflichtung der Behörde zur Erteilung von Auskünften, DÖV 1965, S. 480 ff
- Bender, Bernd "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?", Referat in: Verhandlungen des zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 9 ff, München 1978, zitiert: Bender 52. DJT K
- Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage?, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, S. 37 ff, München 1978, zitiert: Bender, BVerwG-FS
- Die Verbandsbeteiligung, DVBl. 1977, S. 708 ff
- Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 2. Referat in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 237 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1977, zitiert: Bender, Referat
- Bettermann, Karl August Die Anfechtung von Verwaltungsakten wegen Verfahrensfehlern, in: Hamburg Deutschland Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, S. 271 ff, Tübingen 1977, zitiert: Bettermann, Ipsen-FS
- Bickel, Christian Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 97 ff

Blümel, Willi

Die Straßenplanung im System der Raumplanung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 309 ff, Hamburg 1980, zitiert: Blümel, Straßenplanung

- Keine Zuständigkeit des Bundes zur luftrechtlichen Planfeststellung, NJW 1980, S. 1669 ff
- Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1977), S. 1971 ff, Berlin 1978
- Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, S. 301 ff
- Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1. Referat in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 221 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1977, zitiert: Blümel, Referat
- Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 ff
- Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Staat und Recht, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, S. 539 ff, Berlin 1974, zitiert: Blümel, Weber-FS
- Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 31 (1972), S. 300 ff, Berlin/New York 1973
- Raumplanung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 ff
- "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S. 9 ff, München 1972, zitiert: Blümel, Forsthoff-FS

- Blümel, Willi Die Bauplanfeststellung, Zweiter Teil: Die Planfeststellung im geltenden Recht, (maschinenschriftlich) 1967, zitiert: Blümel II
- Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff, S. 130 ff, München 1967, zitiert: Blümel, Festgabe
- Zur Teilnichtigkeit des neuen Hamburgischen Enteignungsgesetzes, DVBl. 1964, S. 905 ff
- Die Bauplanfeststellung, Erster Teil: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht, Stuttgart 1961, zitiert: Blümel I
- Blümel, Willi Die Planfeststellung in der Flurbereinigung, Hilstrup (Westf.) 1975
- Ronellenfitsch, Michael
- Bothe, Michael Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 102 (1977), S. 68 ff
- Breuer, Rüdiger Die Bindungswirkung von Bescheiden - insbesondere Zwischenbescheiden - und Präklusion, 1. Referat in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 243 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1980
- Wirksamer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts, NJW 1978, S. 1556 ff
- Selbstverwaltung und Mitverwaltung, DV 1977, S. 1 ff
- Die hoheitliche raumgestaltende Planung - Wirkungsbereiche und Zusammentreffen von Planfeststellungen, fachlichen Nutzungsregelungen, Bauleitplänen und Plänen der Raumordnung -, Bonn 1968
- Brohm, Winfried Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL 30 (1971), S. 245 ff, Berlin/New York 1972

- Büdenbender, Ulrich
Mutschler, Ulrich Bindungs- und Präklusionswirkung von Teilentscheidungen nach BImSchG u. AtG, Köln/Berlin/Bonn/München 1979
- Contra und pro Verbandsklage, Anhörung des Arbeitskreises für Umweltrecht, Berlin 1976
- Dagtoglou, Prodromos Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, DVBl. 1972, S. 712 ff
- Damkowski, Wulf Verwaltungsrechtsschutz unter den Aspekten von Planung und Partizipation, RiA 1977, S. 171 ff
- Zur Effizienz von Partizipation an öffentlichen Planungsprozessen, RiA 1977, S. 188 ff
- Degenhart, Christoph Kernenergierecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1981
- Zum Aufhebungsanspruch des Drittbetroffenen beim verfahrensfehlerhaften Verwaltungsakt, DVBl. 1981, S. 201 ff
- Vollendete Tatsachen und faktische Rechtslagen, AöR 103 (1978), S. 163 ff
- Diekmann, Cord Die wasserwirtschaftliche Planfeststellung, Voraussetzungen, Verfahren und Rechtswirkungen, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden Rechts, Diss. Münster 1972
- Dienel, Peter Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, DV 1971, S. 150 ff
- Diskussion und Beschlußfassung zum Thema: "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?", Verhandlungen des zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, München 1978

- Diskussion und Beschlußfassung
zum Thema: "Empfiehl es sich,
den allgemeinen Teil des Ver-
waltungsrechts zu kodifizieren?",
Verhandlungen des Dreiundvier-
zigsten Deutschen Juristentages,
München 1960, Band II, Teil D,
Tübingen 1962
- Dolde, Klaus Peter Verfahrensfehler bei Aufstellung
und Auslegung von Bebauungsplan-
entwürfen, NJW 1976, S. 21 ff
- Eger, Georg Das Gesetz über die Enteignung von
Grundeigentum, Erster Band, 3. Auf-
lage, Breslau 1911, zitiert: Eger,
EnteigG Bd. I,
Zweiter Band, 3. Auflage, Breslau
1911, zitiert: Eger, EnteigG Bd. II
- Handbuch des Preußischen Eisenbahn-
rechts, Erster Band, Breslau 1889,
zitiert: Eger, EbR Bd. I,
Zweiter Band, Breslau 1896, zitiert:
Eger, EbR Bd. II
- Ehlers, Dirk Die Anpassung der Landesverwaltungs-
verfahrensgesetze an das Verwaltungs-
verfahrensgesetz des Bundes, DVBl.
1977, S. 693 ff
- Endemann, Wilhelm Das Recht der Eisenbahnen, Leipzig
1886
- Engelhardt, Hanns Bundesimmissionsschutzgesetz, 2.
Band, 2. Auflage, Köln/Berlin/
Bonn/München 1980, zitiert:
Engelhardt, BImSCHG 2. Bd.
- Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz,
Verwaltungszustellungsgesetz,
München 1979, zitiert: Engelhardt,
VwZG
- Engelhardt, Siegfried Die Anordnung über Schutzanlagen
im Planfeststellungsbeschluß,
Bayr. VBl. 1981, S. 389 ff
- Entwurf einer Verwaltungsprozeßord-
nung, vorgelegt vom Koordinierungs-
ausschuß zur Vereinheitlichung der
Verwaltungsgerichtsordnung, der Fi-
nanzgerichtsordnung und des Sozial-
gerichtsgesetzes, Köln 1978

- Erbguth, Wilfried Die Koordination raumbedeutsamer Fachplanungen, Bayr. VBl. 1981, S. 577 ff
- Erichsen, Hans-Uwe
Martens, Wolfgang Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Berlin/New York 1981, zitiert: Bearbeiter in: Erichsen/Martens
- Ernst, Werner Der Plan im Verwaltungsrecht, DVBl. 1960, S. 344 ff
- Ernst, Werner
Hoppe, Werner Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, München 1978
- Eyermann, Erich Demokratie- und "Partizipation" des Staatsbürgers? in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft - Festschrift für Ludwig Fröhler, S. 13 ff, Berlin 1980, zitiert: Eyermann, Fröhler-FS
- Vom Nachbarschutz zur Popularklage? GewAr. 1974, S. 42 ff
- Faber, Heiko Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, Baden-Baden 1972
- Fickert, Hans-Carl Planfeststellung für den Straßenbau, Köln 1978
- Finger, Hans-Joachim Eisenbahngesetze, 6. Auflage, München 1970
- Fleiner-Gerster, Thomas Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977
- Forsthoff, Ernst Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 18 (1959), S. 176 ff, Berlin/New York 1960
- Forsthoff, Ernst
Blümel, Willi Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Frankfurt/M/Berlin 1970
- Friesecke, Albrecht Bundeswasserstraßengesetz, 2. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1981
- Fritsch, Konstantin Handbuch der Eisenbahngesetzgebung im Deutschen Reich und in Preußen, 3. Auflage, Berlin 1930, zitiert: Fritsch, Handbuch

- Fritsch, Konstantin Das deutsche Eisenbahnrecht,
2. Auflage, Berlin 1928, zitiert:
Fritsch, EBR
- Fröhler, Ludwig
Zehetner, Franz Rechtsschutzprobleme bei grenz-
überschreitenden Umweltbeeinträch-
tigungen, Band I, Linz 1979, zi-
tiert: Fröhler/Zehetner, Bd. I,
Band II, Linz 1980, zitiert:
Fröhler/Zehetner, Bd. II
- Gassner, Erich Verfahrens- und Rechtsschutzfragen
beim planerischen Abwägen, DVBl.
1981, S. 4 ff
- Geißler, Christiane Diskussionsbeitrag, in: Verhand-
lungen des zweiundfünfzigsten
Deutschen Juristentages, Wiesba-
den 1978, Band II, Teil K, S. 97 ff
- Germershausen, A.
Seydel, Gustav Wegerecht und Wegeverwaltung in
Preußen, I. Band, 4. Auflage, Ber-
lin 1932, unveränderter Nachdruck
1955, zitiert: Germershausen/Sey-
del Bd. I
- Germershausen, A.
Seydel, Gustav
Felsch, E. Wegerecht und Wegeverwaltung in
Preußen, II. Band, 4. Auflage, Ber-
lin 1933, zitiert: Germershausen/
Seydel/Felsch Bd. II
- Germershausen, A.
Seydel, Gustav
Marschall, Ernst A. Wegerecht und Wegeverwaltung in der
Bundesrepublik Deutschland und de-
ren Ländern, 2. Band, 5. Auflage,
Köln/Berlin/Bonn/München 1961
- Gestefeld, Rolf Rechtsschutz im Städtebauförderungs-
gesetz, Klagemöglichkeiten-Ermessen-
Partizipation, Hamburg 1978
- Geulen, Reiner Die langsame Beseitigung des Rechts-
schutzes im Umweltrecht, Kritische
Justiz 1980, S. 170 ff
- Gierth, Karl Klagebefugnis und Popularklage,
DÖV 1980, S. 893 ff
- Gleim, W. Das Recht der Eisenbahnen in Preußen,
1. Band, Berlin 1893
- Graffe, Udo Die Beteiligung des Bürgers an um-
weltschutzrechtlich relevanten Ver-
fahren unter besonderer Berücksich-
tigung des VwVfG, Diss. Mainz 1980

- | | |
|----------------------|---|
| Greif, Wolfgang | Personenbeförderungsgesetz, München und Berlin 1961 |
| Grünhut, Carl-Samuel | Das Enteignungsrecht, Wien 1873 |
| Häberle, Peter | Verfassungsprinzipien "im" Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Verwaltungsverfahren - Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlages, S. 47 ff, Stuttgart/München/Hannover 1977, zitiert: Häberle, Boorberg-FS |
| - | Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30 (1971), S. 43 ff, Berlin/New York 1972 |
| Hammer, Gerhard | Bedenken gegen die Verbandsklage im öffentlichen Recht, GewAr. 1978, S. 14 ff |
| Hansmann, Klaus | Die Bindungswirkung von Bescheiden - insbesondere Zwischenbescheiden - und Präklusion, 2. Referat in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 263 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1980 |
| - | "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?", Referat in: Verhandlungen des Zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 38 ff, München 1978, zitiert: Hansmann 52. DJT K |
| Hartisch, Andreas | Verfassungsrechtliches Leistungsprinzip und Partizipationsverbot im Verwaltungsverfahren, Berlin 1975 |
| Heigl, Ludwig | Planfeststellungsverfahren im Verwaltungsverfahren, in: Verwaltungsverfahren - Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlages, S. 257 ff, Stuttgart/München/Hannover 1977 |
| Henle, Victor | Die Masse im Massenverfahren, Bayr. VBl. 1981, S. 1 ff |

- | | |
|--|--|
| Hiddemann, Hartmut | Die Planfeststellung im Flurbereinigungsgesetz, Diss. Münster 1970 |
| Hofmann, Max | Luftverkehrsgesetz, München 1971 |
| Hollatz, Josef-Walther | Planung und Öffentlichkeit, Der Landkreis 1971, S. 183 ff |
| Holtz, Leo
Kreutz, F.
Schlegelberger, Paul | Das preußische Wassergesetz, Erster Band, 3. und 4. veränderte Auflage, Berlin 1927 |
| Hoppe, Werner | Staatsaufgabe Umweltschutz, in: VVDStRL 38 (1979), S. 211 ff, Berlin/New York 1980 |
| - | Verfahren und gerichtliche Kontrolle bei der straßenrechtlichen Planfeststellung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 403 ff, Hamburg 1980, zitiert: Hoppe, Verfahren |
| - | Die "Zusammenstellung des Abwägungsmaterials" und die "Einstellung der Belange" in die Abwägung nach "Lage der Dinge" bei der Planung, DVBl. 1977, S. 136 ff |
| - | Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans-Ulrich Scupin, S. 121 ff, Berlin 1973, zitiert: Hoppe, Scupin-FS |
| Hoppe, Werner
Schlarmann, Hans | Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 2. Auflage, München 1981 |
| Hoschützky, Arnold
Kreft, Hansjürgen | Recht der Abfallwirtschaft, Teil 1, Abschnitte A-G, Köln 1974/1980 |
| Imboden, Max | Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: VVDStRL 18 (1959), S. 113 ff, Berlin 1960 |
| Ipsen, Jörn | Einwendungsbefugnis und Einwendungsausschluß im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1980, S. 146 ff |
| Jarass, Hans D. | Die Gemeinde als "Drittbetroffene", DVBl. 1976, S. 732 ff |

- Kimminich, Otto Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 4. Referat in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 263 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1977, zitiert: Kimminich, Referat
- Klein, Eberhard Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht, Berlin 1976
- Knack, Hans-Joachim Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln/Berlin/Bonn/München 1976
- Knöpfle, Franz Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, DVBl. 1974, S. 707 ff
- Koch, Martin Nochmals: Das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn unter Berücksichtigung des Grundgesetzes, DÖV 1951, S. 380 ff
- Kodal, Kurt Straßenrecht, 3. Auflage, München 1978
- König, Hans-Günther Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im verwaltungsbehördlichen Verfahren, DVBl. 1959, S. 189 ff
- Köstering, Heinz Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Planung, DÖV 1981, S. 689 ff
- Koffka, Emil Kommentar zum Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, 2. Auflage, Berlin 1913
- Kopf, Hans-Christian Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des Zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 83 ff, 113 ff
- Kopf, Hans-Christian
Schönefelder, Eike
Richter, Gerd-Jürgen Rechtsstaatliches Planfeststellungsverfahren durch Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde, Bayr. VBl. 1979, S. 393 ff
- Kopp, Ferdinand O. Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage, München 1981, zitiert: Kopp, VwGO

Kopp, Ferdinand O.

Die Beteiligung des Bürgers an "Massenverfahren" im Wirtschaftsrecht, in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft - Festschrift für Ludwig Fröhler, S. 231 ff, Berlin 1980, zitiert: Kopp, Fröhler-FS

- Gesetzliche Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren, DVBl. 1980, S. 320 ff
- Individueller Rechtsschutz und öffentliches Interesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bayr. VBl. 1980, S. 263 ff
- Verfahrensregelungen zur Gewährleistung eines angemessenen Umweltschutzes, Bayr. VBl. 1980, S. 97 ff
- Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, München 1980, zitiert: Kopp, VwVfG
- Beteiligungs-, Rechts- und Rechtsschutzpositionen im Verwaltungsverfahren, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung - 25 Jahre Bundesverwaltungsgericht -, S. 387 ff, München 1978, zitiert: Kopp, BVerwG-FS
- Der Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrensrechts, in: Verwaltungsverfahren - Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlages, S. 162 ff, Stuttgart/München/Hannover 1977, zitiert: Kopp, Boorberg-FS
- Entwicklungstendenzen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bayr. VBl. 1977, S. 513 ff
- Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren, München 1971, zitiert: Kopp, Verfassungsrecht
- Die Heilung von Mängeln des Verwaltungsverfahrens, VAR. 61 (1970), S. 219 ff

- Krieger, Kai Das Recht des Bürgers auf
behördliche Auskunft, Berlin 1972
- Kühne, Jörg D.
Meißner, Friedrich Züge unmittelbarer Demokratie in
der Gemeindeverfassung, Schriften-
reihe des Deutschen Städte- und
Gemeindebundes, Heft 28, Göttingen
1977
- Küppers, Karsten Die Stellung ausländischer Nachbarn
bei Genehmigung gefährlicher Anla-
gen im Inland, DVBl. 1978, S. 686
ff
- Grenzüberschreitende Immissionen
und Nachbarrecht, ZRP 1976, S. 260
ff
- Laubinger, Hans-Werner Der EVerwVerfG 1973 - Inhaltsüber-
sicht und Kritik, JA 1975, S. 809 ff,
JA 1976, S. 469 ff
- Gutachten über eine künftige gesetz-
liche Regelung für Massenverfahren
im Verwaltungsverfahrenrecht und
im Verfahrensrecht für die Verwal-
tungsgerichte, (hektografiert) 1975
- Die Verwaltung als Helfer des Bür-
gers, in: Demokratie und Verwaltung,
Band 50 der Schriftenreihe der Hoch-
schule Speyer, S. 439 ff, Berlin
1972
- Layer, Max Prinzipien des Enteignungsrechts,
Leipzig 1902
- Lengemann, W. Reichsautobahnen, StWuR 1934, S. 41
ff
- Lerche, Peter Grenzen der Wehrfähigkeit kommunal-
er Planungshoheit, in: Verwaltung
und Rechtsbindung - Festschrift zum
hundertjährigen Bestehen des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofes, S.
223 ff, München 1979, zitiert:
Lerche, Bayr. VGH-FS
- Zum "Anspruch auf rechtliches Ge-
hör", ZZP 78 (1965), S. 1 ff
- Lorenz, Dieter Der Rechtsschutz des Bürgers und
die Rechtsweggarantie, München 1973

- Lukes, Rudolf Die zukünftige Entwicklung des
Kernenergierechts, NJW 1973,
S. 1209 ff
- Mang, Johann
Maunz, Theodor Staats- und Verwaltungsrecht in
Mayer, Franz Bayern, 4. Auflage, München 1975
Obermayer, Klaus
- Manner, Reinhard Die rechtsstaatlichen Grundlagen
des Planfeststellungsverfahrens,
Diss. München 1976
- Marschall, Ernst A. Das Planfeststellungsrecht der
Bundesbahn unter Berücksichtigung
des Grundgesetzes, DÖV 1950,
S. 673 ff
- Marschall, Ernst A.
Schroeter, Hans Wolfgang Eisenbahnkreuzungsgesetz, 3. Aufla-
Bosch, Otto ge, Köln/Berlin/Bonn/München 1980
- Marschall, Ernst A.
Schroeter, Hans Wolfgang Bundesfernstraßengesetz, 4. Auflage,
Kastner, Fritz Köln/Berlin/Bonn/München 1977
- Martens, Joachim Einführung in die Praxis des Ver-
waltungsverfahrens, 9. Teil, Pla-
nungsverfahren, JuS 1979, S. 262 ff
- Matthes, Holger Der Bürgerbeauftragte, Berlin 1981
- Maunz, Theodor
Dürig, Günter Grundgesetz, Band I, Art. 1-19,
Herzog, Roman Band III, Art. 92-146, München 1980
Scholz, Rupert
- Maurer, Hartmut Allgemeines Verwaltungsrecht, Mün-
chen 1980
- Das Verwaltungsverfahrensgesetz des
Bundes, JuS 1976, S. 485 ff
- Mayer, Heinz Grundfragen des allgemeinen öster-
reichischen Verwaltungsverfahrens-
rechts, DÖV 1981, S. 160 ff
- Mayer, Richard Staatliche Planhoheit und Eisenbahn,
DÖV 1950, S. 36 ff

- Mayntz, Renate Das Demokratisierungspotential der Beteiligung Betroffener an öffentlicher Planung, in: "Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, S. 50 ff, Stuttgart 1974, zitiert: Mayntz, Demokratisierungspotential
- Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung, Band 50 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, S. 341 ff, Berlin 1972, zitiert: Mayntz, Funktionen
- Meyer, Georg Das Recht der Expropriation, Leipzig 1868
- Meyer, Hans
Borgs-Maciejewski, Hermann Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Frankfurt/M 1976
- Meyer, Otto
Thiel, Fritz
Frohberg, Günther Enteignung von Grundeigentum, 5. Auflage, Berlin 1959
- Mintzel, Kurt Bundeswasserstraßengesetz, Berlin 1969
- Müller, Fritz Straßenverkehrsrecht, 21. Auflage, Berlin 1959
- Müller-Waack, Gerhard Die Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren, Frankfurt/M/Bern/Cirencester/U.K. 1980
- von Münch, Ingo Grundgesetzkommentar, Band 2, Art. 21-Art. 69, München 1976, Band 3, Art. 70-Art. 146, München 1978, zitiert: von Münch/Bearbeiter
- Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: VVDStRL 31 (1972), S. 51 ff, Berlin/New York 1973
- Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Anhang "Münchener Fassung 1966", 2. Auflage, Köln und Berlin 1968
- von Mutius, Albert Bürgerbeteiligung im Städtebaurecht bewährt, JURA 1980, S. 110

- von Mutius, Albert Öffentlichkeit und Straßenplanung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 271 ff, Hamburg 1980, zitiert: von Mutius, Öffentlichkeit
- "Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?" Gutachten für den 53. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des Dreihundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Berlin 1980, Band I, Teil E, München 1980, zitiert: von Mutius 53. DJT E
- Akteneinsicht im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren - zu Möglichkeiten und Grenzen einer Massenbeteiligung im Umweltschutzrecht -, DVBl. 1978, S. 665 ff
- Mutschler, Ulrich Die Bindungswirkung von Bescheiden - insbesondere Zwischenbescheiden - und Präklusion, 3. Referat in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 279 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1980
- Naumann, Richard Verwaltungsverfahrensgesetz und Massenverfahren (dargestellt an der Genehmigung für Kernkraftwerke), GewAr. 1977, S. 41 ff
- Besprechung der Schriftenreihe der Neuen Juristischen Wochenschrift, NJW 1974, S. 25
- Neumeyer, Dieter Die Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß, Berlin 1979
- Oberndorfer, Peter Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV 1972, S. 529 ff
- Oppeit, Wilhelm Das Personenbeförderungsrecht, 5. Auflage, Bielefeld 1958
- Ossenbühl, Fritz Änderungsgenehmigung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Atomrecht, DVBl. 1981, S. 65 ff

- Ossenbühl, Fritz Zur Bedeutung von Verfahrensmängeln
im Atomrecht, NJW 1981, S. 375 ff
- Regelungsgehalt und Bindungswirkung
der 1. Teilgenehmigung im Atomrecht,
NJW 1980, S. 1353 ff
- "Welche normativen Anforderungen
stellt der Verfassungsgrundsatz
des demokratischen Rechtsstaates
an die planende staatliche Tätig-
keit, dargestellt am Beispiel der
Entwicklungsplanung?" Gutachten für
den 50. Deutschen Juristentag, in:
Verhandlungen des Fünfzigsten Deut-
schen Juristentages, Hamburg 1974,
Band I, Teil B, München 1974, zi-
tiert: Ossenbühl, 50. DJT B
- Pagenkopf, Martin Verringerung des Rechtsschutzes
gegen behördliche Verfahrenshand-
lungen? NJW 1979, S. 2382 f
- Pankoke, Eckart Kommunale Beteiligung als Problem
der Verwaltungsorganisation, DV
1971, S. 395 ff
- Papier, Hans-Jürgen Einwendungen Dritter im Verwaltungs-
verfahren, NJW 1980, S. 313 ff
- Rechtliche Bindung und gerichtliche
Kontrolle planender Verwaltung im
Bereich des Bodenrechts, NJW 1977,
S. 1714 ff
- Der verfahrensfehlerhafte Staatsakt,
in: Recht und Staat Heft 424, S. 1
ff, Tübingen 1973
- Pausch, Wolfgang Flurbereinigungsrechtliche Planfest-
stellung und Straßenbau, Bayr. VBl.
1980, S. 201 ff
- Pestalozza, Christian Der Untersuchungsgrundsatz, in:
Verwaltungsverfahren - Festschrift
zum 50-jährigen Bestehen des Richard
Boorberg Verlages, S. 185 ff,
Stuttgart/ München/Hannover 1977,
zitiert: Pestalozza, Boorberg-FS
- Pfaff, Richard Die Gemeinden als legitime und lega-
le Repräsentanten von Bürgerinteres-
sen, VAr. 70 (1979), S. 1 ff
- Pieroth, Bodo Verfassungsfragen der Anwaltsplanung,
DÖV 1977, S. 659 ff

- Pindur, Herb J. Umweltverträglichkeitsprüfung - Utopie oder reale Notwendigkeit, Linz 1980
- Pipkorn, Jörn Auskunftsansprüche gegenüber Verwaltungsbehörden, DöV 1970, S. 171 ff
- Quaritsch, Helmut Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 30 (1971), S. 316 ff, Berlin/New York 1972
- Quecke, Hans Reichsenteignungsrecht, 2. Auflage, Bussmann, Konrad Berlin 1939
- Randelzhofer, Albrecht Das Kernkraftwerk an der Grenze, Simma, Bruno in: Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, S. 389 ff, München 1973, zitiert: Randelzhofer/Simma, Berber-FS
- Raschauer, Bernhard Rezension zu Mannlicher/Quell, Das Verwaltungsverfahren, DVBl. 1977, S. 298
- Rausch, Heribert Schweizerisches Atomenergierrecht, Zürich 1980
- Rautenberg, Alfred Das Personenbeförderungsrecht, Frantzioch, Heinz Bad Godesberg 1961
- Redeker, Konrad Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilhabe, - Bemerkungen zu einem status activus processualis -, NJW 1980, S. 1593 ff
- Zur Ausgleichsfunktion von Teilhaberechten zwischen Freiheit und Bindung, in: Verwaltungsrecht zwischen Teilhabe, Freiheit und Bindung - Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, S. 511 ff, München 1978, zitiert: Redeker, BVerwG-FS
- Diskussionsbeitrag, in: Contra und Pro Verbandsklage, S. 30 ff, Berlin 1976
- Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage, ZRP 1976, S. 163 ff

- Redeker, Konrad Bürger und Anwalt im Spannungsfeld von Sozialstaat und Rechtsstaat, NJW 1973, S. 1153 ff
- Zum neuen Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 1973, S. 744 ff
- Sozialstaatliche Gestaltung und rechtsstaatliche Bindung, DVBl. 1971, S. 369 ff
- Notwendigkeit und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten von Parlamentsbeauftragten in Deutschland, NJW 1967, S. 1297 ff
- Ein Ombudsmann für Bund und Länder? DVBl. 1964, S. 221 ff
- Redeker, Konrad Verwaltungsgerichtsordnung, 7. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1981
- von Oertzen, Hans-Joachim
- Rehbinder, Eckart Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des Zweihundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 76 ff
- Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht, ZRP 1976, S. 157 ff
- Rehbinder, Eckart Bürgerklage im Umweltrecht, Berlin 1972
- Burgbacher, Hans-Gerwin
- Knieper, Rolf
- Reinhardt, Klaus Das rechtliche Gehör in Verwaltungs- sachen, Zürich 1968
- Rengeling, Hans-Werner Umweltschutz im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeßrecht, JZ 1978, S. 453 ff
- Aktuelle verwaltungsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Fragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, JZ 1977, S. 542 ff
- von Rönne, Ludwig Die Wege-Polizei und das Wege-Recht des Preußischen Staates, Breslau 1852

- | | |
|--------------------------|---|
| Rupp, Hans Heinrich | Demokratie und Wissenschaftsverwaltung, in: Demokratie und Verwaltung, Band 50 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, S. 611 ff, Berlin 1972, zitiert: Rupp, Demokratie |
| - | Freiheit und Partizipation, NJW 1972, S. 1537 ff |
| Sailer, Christian | Zum Klagerecht der Gemeinden gegen Kernkraftwerke, Bayr. VBl. 1978, S. 33 ff |
| - | Subjektives Recht und Umweltschutz, DVBl. 1976, S. 521 ff |
| Schlarmann, Hans | Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, Diss. Münster 1980 |
| Schmalz, Dieter | Planung und Plan - Die wichtigsten Rechtsfragen, JA 1978, S. 29 ff |
| Schmidt, Johann | Zum Klagerecht der Gemeinden gegen Kernkraftwerke - Entgegnung zum gleichnamigen Aufsatz Sailer in Bayr. VBl. 78, S. 34-36, Bayr. VBl. 1978, S. 37 |
| Schmidt, Walter | Bürgerinitiativen - Politische Willensbildung - Staatsgewalt, JZ 1978, S. 293 ff |
| - | Die Verwaltungsgerichtsbarkeit an den Grenzen des Verwaltungsrechtsschutzes, NJW 1978, S. 1769 ff |
| - | Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen über öffentliche Interessen, DÖV 1976, S. 577 ff |
| - | Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, in: VVDStRL 33 (1974), S. 183 ff, Berlin 1975 |
| Schmidt-Abmann, Eberhard | Konzentrierter oder phasenspezifischer Rechtsschutz? DVBl. 1981, S. 334 ff |
| - | Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung - Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, S. 569 ff, München 1978, zitiert: Schmidt-Abmann, BVerwG-FS |

- Schmidt-Aßmann, Eberhard Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 34 (1975), S. 221 ff, Berlin/New York 1976
- Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, S. 541 ff
- Schmitt, Lothar Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen, Bayr. VBl. 1974, S. 253 ff
- Schmitt Glaeser, Walter Massenverfahren vor den Verwaltungsgerichten, DRiZ 1980, S. 289 ff
- Planung und Grundrechte, DÖV 1980, S. 1 ff
- Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, Der Landkreis 1976, S. 442 ff
- Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL 31 (1972), S. 147 ff, Berlin/New York 1973
- Schmitt Glaeser, Walter
König, Eberhard Grundfragen des Planungsrechts, Eine Einführung (1. Teil), JA 1980, S. 321 ff, (2. Teil), JA 1980, S. 414 ff
- Schnapauff, Klaus-Dieter Rechtsschutz und Zeitfaktor bei Planungen im staatlichen Bereich, Diss. Bonn 1977
- Scholz, Rupert Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 34 (1975), S. 145 ff, Berlin/New York 1976
- Schotthöfer, Kurt Die Planfeststellung im Meinungsstreit, Bayr. VBl. 1968, S. 300 ff, 342 ff
- Schröder, Karl H. Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des Zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 180 ff
- Schürmann, Leo Bau- und Planungsrecht, Bern 1981
- Schulz, Axel Neue atomrechtliche Verfahrensverordnung, DVBl. 1977, S. 326 ff

- Schulz-Schaeffer, Helmut Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des Zweiundfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band II, Teil K, S. 115 f
- Schulze-Fielitz, Helmuth Sozialplanung im Städtebaurecht, Königstein/Ts 1979
- Schultz, Ferdinand Zum preußischen Wegerecht, Paderborn 1893
- Schuppert, Gunnar Folke Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, AöR 102 (1977), S. 369 ff
- Schwarze, Jürgen Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Berlin 1974
- Sellner, Dieter Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, Zulassung - Abwehr - Kontrolle nach dem BImSchG, München 1978
- Sendler, Horst Zum Stand der Erörterungen über ein Verwaltungsverfahrensgesetz, AöR 94 (1969), S. 130 ff
- Seydel, Friedrich Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874, 4. Auflage, Berlin 1911
- Sigl, Richard Personenbeförderungsgesetz, Berlin 1962
- Skouris, Wassilios Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß, Köln/Berlin/Bonn/München 1979
- Spanner, Hans Einführung (zum österreichischen Verwaltungsverfahren), in: Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslands, 1. Teilband, S. 413 ff, Berlin 1967, zitiert: Spanner, Einführung
- Grundsätzliches zum Verwaltungsverfahren, DöV 1958, S. 651 ff
- Stelkens, Paul
Bonk, Heinz J.
Leonhardt, Klaus Verwaltungsverfahrensgesetz, München 1978

- Stern, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980
- Stich, Rudolf Personale Probleme des Vollzugsdefizits in der Umweltschutzverwaltung, in: Öffentlicher Dienst - Festschrift für Carl Hermann Ule, S. 215 ff, Köln/Berlin/Bonn/München 1977, zitiert: Stich, Ule-FS
- Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Demokratie und Verwaltung, Band 50 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, S. 355 ff, Berlin 1972
- Thiele, Willi Akteneinsicht, Auskunfts- und Beratungspflicht bei Behörden, DÖD 1978, S. 65 ff
- Todt, Fritz Wesen und Recht der Reichsautobahnen, DR 1935, S. 439 ff
- Ule, Carl Hermann Zur rechtlichen Bedeutung von Ausschlußfristen im Verwaltungsverfahren für den Verwaltungsprozeß, DB 1979, S. 1009 ff
- Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVB1. 1976, S. 729 ff
- Das Verwaltungsverfahrensgesetz, DVB1. 1976, S. 420 ff
- Ule, Carl Hermann
Becker, Franz Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat, Köln und Berlin 1964
- Ule, Carl Hermann
Becker, Franz
König, Klaus Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslands, Erster Teilband, Berlin 1967
- Ule, Carl Hermann
Laubinger, Hans Werner Verwaltungsverfahrensrecht, 2. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1979
- "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht?" Gutachten für den 52. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des Zweihundertfünfzigsten Deutschen Juristentages, Wiesbaden 1978, Band I, Teil B, München 1978, zitiert: Ule/Laubinger 52. DJT B

- Vogel, Klaus Der räumliche Anwendungsbereich
der Verwaltungsrechtsnorm, Frank-
furt/M/Berlin 1965
- Voß, Werner Das preußische Wegerecht, München
1930
- Wahl, Rainer Aktuelle Probleme im Verhältnis
der Landesplanung zu den Gemeinden,
DÖV 1981, S. 597 ff
- Der Regelungsgehalt von Teilentschei-
dungen in mehrstufigen Planungsver-
fahren, DÖV 1975, S. 373 ff
- Walter, Robert Partizipation an Verwaltungsentschei-
dungen, in: VVDStRL 31 (1972), S.
147 ff, Berlin 1973
- Weber, Albrecht Beteiligung und Rechtsschutz auslän-
discher Nachbarn im atomrechtlichen
Genehmigungsverfahren, DVBl. 1980,
S. 330 ff
- Rezension von Fröhler/Zehetner,
Rechtsschutzprobleme bei grenzüber-
schreitenden Umweltbeeinträchtigun-
gen, Bayr. VBl. 1980, S. 96
- Wegener, Gerhard Umweltverträglichkeitsprüfung im
Rechtssystem, neue Planungsmittel
zur Lösung aktueller Konflikte
zwischen Industrieansiedlung und
Umweltgüteansprüchen? DVBl. 1974,
S. 327 ff
- Westphal, Jürgen
Walther, Friedrich W. Praktische Erfahrungen bei der Geneh-
migung und bei der Planfeststellung
von Flughäfen, in: Beiträge zum
Luft- und Weltraumrecht - Fest-
schrift zu Ehren von Alex Meyer,
S. 251 ff, Köln/Berlin/Bonn/München
1975
- Weyreuther, Felix Diskussionsbeitrag, in: Contra und
Pro Verbandsklage, S. 24 ff, Berlin
1976
- Rezension zu Meyer/Stich/Schlichter,
Städtebauförderungsgesetz, DVBl.
1973, S. 198 f
- Rechtsprechung zum Enteignungsverfah-
ren, DVBl. 1972, S. 93 ff

- Wienke, Ulrich Neuere Tendenzen in der Rechtsprechung zum Abwägungsgebot, Bayr. VBl. 1981, S. 298 ff
- Wimmer, Raimund Brauchen wir ein Verbändegesetz? DVBl. 1977, S. 401 ff
- Winters, Karl-Peter Atom- und Strahlenschutzrecht, München 1978
- de Witt, Siegfried Urteilsanmerkung zum Urteil VG Arnsberg, DVBl. 1981, S. 648 f, DVBl. 1981, S. 649 ff
- Die Bindungswirkung von Bescheiden - insbesondere Zwischenbescheiden - und Präklusion, 4. Referat in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 297 ff, Köln/Berlin/Bonn/München
- Wolff, Hans Julius
Bachof, Otto Verwaltungsrecht I, 9. Auflage, München 1974, zitiert: Wolff/Bachof I, Verwaltungsrecht II, 4. Auflage, München 1976, zitiert: Wolff/Bachof II, Verwaltungsrecht III, 4. Auflage, München 1978, zitiert: Wolff/Bachof III
- Wolfrum, Rüdiger Der Ausschluß von Einwendungen im Anhörungsverfahren und sein Einfluß auf den Verwaltungsrechtsschutz, DöV 1979, S. 497 ff
- Zeiler, Horst Die Klagebefugnis der Gemeinden bei der Errichtung von Kernkraftwerken, GewAr. 1978, S. 114 ff
- Zeller, Karl-Heinz Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung (mit Ausnahme der Bauleitplanung), DVBl. 1973, S. 599 ff
- Zeller, Ph. Handbuch der preußischen Wegepolizei, Erscheinungsort unbekannt 1831
- Zimpel, Gisela Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972

A Ursprünge und Entwicklungen der Beteiligung von Bürgern an Planungsprozessen

Mit der Regelung des Planfeststellungsverfahrens in den §§ 72 bis 78 VwVfG des Bundes (1) vom 25.5.1976 (2) soll nach dem Willen ihrer Schöpfer eine über 190 Jahre währende Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet (3) einen vorläufigen Abschluß finden. Teil V Abschnitt 2 (Planfeststellungsverfahren) soll ein Muster für sämtliche Planfeststellungen bieten und damit der Rechtsvereinheitlichung dienen (4).

Inwieweit sich diese Absicht für das Planfeststellungsrecht kraft seiner unbestrittenen Tradition (5) durch das VwVfG insgesamt verwirklichen lassen wird, kann hier nicht näher vertieft werden. Bedenken gegen einen Marksteincharakter der §§ 72 bis 78 VwVfG sind aber zumindest im Hinblick auf die dort institutionalisierte Bürgerbeteiligung angebracht. Angesichts des vermehrten und inzwischen massiven Bürgerprotests

-
- 1) auf die durch Vollregelung (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein) bzw. durch Verweisungsregelung (Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) geschaffenen im wesentlichen inhaltsgleichen Ländergesetzgebungen ist mangels sachlicher Abweichungen nicht einzugehen; s. im einzelnen zum Verhältnis des Bundes- zu den Landes-VwVfG Ule/Laubinger S. 32 ff, Anhang S. 381 ff; Stelkens/Bonk/Leonhardt Einl. Rnr. 71 f; Ehlers DVB1. 1977, S. 693.
 - 2) BGB1. I S. 1253.
 - 3) Friesecke § 14 Rnr. 3; Fickert S. 1 ff; Kodal S. 699 ff; Marschall/Schroeter/Kastner § 17 Rnr. 1; Blümel I S. 35 ff.
 - 4) vgl. ME S. 77, 217; s.u. A III S. 32 ff; B IV S. 75 ff.
 - 5) Blümel/Ronellenfitsch S. 53 ff; Blümel I S. 35 ff; Baumeister S. 13 ff.

gegen öffentliche Planung vor allem außerhalb und nach Abschluß des Verwaltungsverfahrens (6) muß nämlich ein zum Verweilen ermutigender Reifegrad der Bürgerpartizipation in Frage gestellt werden.

Nähere Aufschlüsse über den Werdegang der Beteiligungsrechte des Bürgers im gegenwärtigen Planfeststellungsrecht vermag zunächst ein geschichtlicher Rückblick auf deren Vorläufer zu geben.

Zugleich soll damit das historisch gewachsene Selbstverständnis der in § 73 VwVfG ausführlich (7) geregelten Mitwirkungsbefugnisse erhellt werden, das sich im wesentlichen mit der Fragestellung auseinandersetzen muß: Waren die Beteiligungsrechte des Bürgers als "essentialia negotii" der Planung (8) aus der Natur der Sache schon immer untrennbar mit dieser verknüpft oder stellen sie eher eine Reaktion des modernen Gesetzgebers auf das Verlangen nach mehr unmittelbarer Demokratie in der öffentlichen Verwaltung dar?

Die Beantwortung dieser Vorfrage wird vor allem Schlaglichter auf die funktionale Betrachtung der Beteiligungsrechte werfen. Außerdem werden die erzielten Ergebnisse im Rahmen der historischen oder genetischen Interpretation einzelner Vorschriften zu verarbeiten sein.

-
- 6) z.B. bei Beginn der Bauarbeiten zum Ausbau des Frankfurter Flughafens (Startbahn West) im November 1981.
 - 7) § 73 VwVfG ist die bei weitem umfangreichste Vorschrift des gesamten VwVfG.
 - 8) Einzelbegründung zu § 59 Abs. 3-5 EVwVfG 1963, s. ME S. 219: "Zum Wesen des Planfeststellungsverfahrens gehört es, daß der Entwurf des Planes auszulegen ist, daß gegen ihn Einwendungen erhoben werden können und daß Zeit und Ort der Auslegung sowie die Behörde, bei der Einwendungen geltend gemacht werden können, und die Einwendungsfrist ortsüblich bekanntzumachen sind..."

I Historischer Überblick bis zum Erlaß des VwVfG

Im ausgehenden 18. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde als Folge der in Mitteleuropa beginnenden Industrialisierung der Verkehrswegebau zu Lande (Straßen, Eisenbahnen) und der Wasserwegebau (Deiche, Kanäle, Stromausbau) intensiviert (9), um dem wachsenden Bedürfnis nach Beförderungsmöglichkeiten für Personen und Güter gerecht zu werden. Die mit dem Bau und dem Betrieb von Chausseen, Eisenbahnen und Wasserstraßen vielschichtig verknüpften Rechtsfragen harreten ihrer Lösung im Verkehrswegebaurecht. Eine vorrangige Teilproblematik bildete das Verfahren zur Genehmigung der Baupläne, die wegen ihrer umfangreichen Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung und wegen der damit verbundenen Eingriffe in das Landschaftsbild seit jeher dem Staat vorbehalten war.

1. Rechtslage vor Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes von 1874

Das Königsreich Preußen ergriff bis zum Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes von 1874 unterschiedliche gesetzliche Maßnahmen im Straßenbaurecht, im Eisenbahnrecht und im Wasserbaurecht (10), um die

-
- 9) für den Straßenbau Baumeister S. 16 FN 58:
Bei Bildung der preußischen Provinz Westfalen gab es dort 862 Kilometer chaussierte Kunststraßen. Bis 1829 (Gründung des Zollvereins) baute Preußen 618 Kilometer neue Kunststraßen. 1875: 2468 Kilometer Straßennetz (Staatsstraßen); für den Wasserstraßenbau Blümel I S. 68:
...bis zur Mitte der 70er Jahre wurde dann das Netz der künstlichen Wasserstraßen von 600 Kilometern auf 1700 Kilometer ausgedehnt. (in Preußen).
- 10) Fickert S. 3; Kodal S. 699; Blümel I S. 34, 43 ff, 54 ff, 84 ff.

Rechtsverhältnisse zwischen den an einem Projekt Beteiligten (11) zu regeln. Private waren dabei von einem Bauvorhaben zumindest auf zweierlei Weise berührt. Entweder mußten sie zur Verwirklichung des Planes Grundstücke abtreten, sich enteignen lassen oder sie waren als Nachbarn durch die von den Verkehrswegen ausgehenden Emissionen in der Nutzungsmöglichkeit ihres eigenen Grund und Bodens mehr oder weniger eingeschränkt (12). Eine Berücksichtigung dieser Interessen empfahl sich daher schon vor der Plangenehmigung.

a) Straßengesetzgebung

Die Ursprünge des preußischen Wegerechts waren durch die Planung und den Bau erster großer Durchgangsstraßen auf Befehl Napoleons in den westlichen Territorien Preußens gekennzeichnet (13). An diesen napoleonischen Straßenbau knüpfte Preußen nach dem Wiedererwerb der Rheinprovinz und Westfalens etwa ab 1815 an.

11) so ausdrücklich die Präambel zum Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3.11.1838 (GS S. 505): "Wir Friedrich Wilhelm, von Gottes Gnaden, König von Preußen, haben für nötig erachtet, über die Verhältnisse der Eisenbahn-Gesellschaften zum Staat und zum Publikum allgemeine Bestimmungen zu schaffen,..."

12) Fritsch, EbR S. 142 ff.

13) Baumeister S. 12 f; so ist z.B. bekanntgeworden im Zuge des Ausbaus der Verbindung Paris-Nordseeküste der Bau der Napoleonstraße Wesel-Haltern-Münster-Osnabrück-Bremen-Hamburg.

Bis dahin fußte das preußische Wegerecht weitgehend auf Observanzen (14), später auf dem Allgemeinen Landrecht (15), das für die Landabtretung Entschädigungsregelungen vorsah (16) und kursorisch die Unterhaltung vorhandener und Anlegung neuer Wege (17) vorschrieb.

Das älteste Spezialgesetz des Wegerechts in Preußen, das Edikt vom 18.4.1792 (18) über die Verbindlichkeiten der Untertanen in der Kurmark (Provinz Brandenburg) in Ansehung des Chausseebaus, kümmerte sich hingegen eingehender um Rechte und Pflichten Betroffener im Straßenbau. Die §§ IX und X enthielten die Verpflichtung der Grundbesitzer, Grund und Boden als Baumaterialien zum Zwecke des Chausseebaus abzutreten (19). Die Chausseeplanung oblag einer eigens für jede Chaussee eingesetzten Sachverständigenkommission. Sie bestimmte Linienführung, Enteignungs- und Entschädigungsfragen sowie Dienstleistungspflichten der Anlieger nach Billigkeitsgrundsätzen, ohne -wie § XVIII für die Entschädigung unmißverständlich festlegt- "sich bei diesem Geschäft durch unbegründete Widersprüche und unbillige Forderungen irre ma-

-
- 14) Schultz, S. 61 ff; vgl. auch §§ II, XII des Edikts vom 18.4.1792 über die Verbindlichkeiten der Untertanen in der Kurmark in Ansehung des Chausseebaus zu Observanzen in der Provinz Brandenburg, s. FN 18 (Teil A).
- 15) Allgemeines Landrecht vom 1.6.1794 §§ 1-24, Teil II Titel 15 (abgedruckt bei Germershausen/Seydel/Felsch Bd. II, S. 1 ff und bei Voß S. 34 ff).
- 16) vgl. §§ 4-6, II, 15 ALR unter Hinweis auf Einl. §§ 74, 75 ALR; dazu Schultz S. 61 ff.
- 17) §§ 13-24, II, 15 ALR.
- 18) abgedruckt bei Germershausen/Seydel/Felsch Bd. II, S. 166 ff; Meyer S. 137, 146 f.
- 19) zu Hand- und Spanndiensten Schultz S. 63.

chen zu lassen". (20).

Andererseits waren Teilhaberechte schon rudimentär erkennbar. Bei der Bestimmung der Direktionslinie mußten die Kommissarien die Interessenten beteiligen, wenn sie von der bisherigen Landstraße abwich (21). Während ihrer Anwesenheit wurde der Grund von vereidigten Landvermessern ausgemessen und von vereidigten Sachverständigen aus der Gegend abgeschätzt (22). Zudem hatten die enteigneten Grundbesitzer Anspruch auf Zuziehung des Ortsrichters (23). Waren sie mit dem Entschädigungsanspruch unzufrieden, stand ihnen der Rechtsweg zum Hof- und Kammergericht offen, ohne daß dies allerdings eine aufschiebende Wirkung gegen die Planverwirklichung entfaltet hätte (24).

Die Linienführungskompetenz des Bundesverkehrsministers (25), welche die Bedeutung der Einwendungsbefugnisse im Fernstraßenrecht auf problematische Weise einschränkt, kann also auf eine fast 190-jährige Rechtstradition zurückblicken.

Während das Kurmärkische Edikt zumindest Anwesenheitsrechte des Grundeigentümers bei der Straßenplanung vor Ort vorsah, enthielt die spätere Gesetzgebung (26) nur noch eine ausführliche Regelung technischer Einzelheiten

20) vgl. auch § VIII S. 2 zur Direktionslinie:
"Die ernannte Kommission bestimmt ohne allen Widerspruch und Berufung der Interessenten auf gerichtliche Entscheidung die Direktionslinie."

21) vgl. § XV Abs. 1 S. 2 1. Hs.

22) vgl. § XV Abs. 1 S. 2 2. Hs.

23) vgl. § XV Abs. 2.

24) vgl. § V; zum Kurmärkischen Edikt von 1792 ausführlich Blümel I S. 43 f.

25) Marschall/Schroeter/Kastner § 16 Rnr. 4;
s. auch B. I 2 b S. 42.

26) so z.B. die Aufstellung bei Baumeister S. 15 f.

des Kunststraßenbaus (27), worunter die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Planungsabschnitts bedeutenderweise litt. Eine weitere Stagnation für die Entwicklung von Verfahrensrechten betroffener Anlieger bedeutete die Preußische Dotationsgesetzgebung der Jahre 1873 bis 1875 (28). Sie übertrug u.a. die Straßenverwaltung und -unterhaltung an den Chausseen und damit auch den Straßenbau den Provinzialverbänden als Selbstverwaltungsaufgabe. Das führte zugleich zur Zersplitterung des preußischen Wegerechts. Ein maßgeblicher Grund für die Aufgabe der Staatsaufsicht über das Straßenwesen lag darin, daß sich die Bedeutung der überörtlichen Landstraßen mit dem rapiden Ausbau des Eisenbahnnetzes stetig verringerte (29). Unter diesen Umständen läßt die Straßengesetzgebung Preußens kaum einen entscheidenden Impuls für ein geordnetes Planfeststellungsverfahren unter Beteiligung der von den Baumaßnahmen Betroffenen erkennen (30).

-
- 27) Technische Anweisung zum Kunststraßenbau vom 21.12.1823 (abgedruckt bei Zeller S. 145 ff), ergänzt durch die Anweisung zum Bau und zur Unterhaltung der Kunststraßen vom 6.4.1834 (abgedruckt bei von Rönne S. 231 ff; Zeller S. 180 ff); dazu Blümel I S. 45; Baumeister S. 16; Instruktionen zur Aufstellung der Projekte und Kostenanschläge für den Bau von Kunststraßen vom 17.5.1871 (abgedruckt noch bei Germershausen, 3. Auflage, Bd. II, S. 28 ff); dazu Baumeister S. 16; Germershausen/Seydel Bd. I, S. 390.
- 28) Gesetz, betreffend die Dotation der Provinzial- und Kreisverbände vom 30.4.1873 (GS S. 187); Gesetz, betreffend die Ausführung der §§ 5 und 6 des Gesetzes vom 30.4.1873 (GS S. 497); dazu Baumeister S. 15 ff, Anhang Nr. 4; Germershausen/Seydel/Felsch Bd. II, S. 32 ff.
- 29) Baumeister S. 16; Todt DR 1935, S. 439 f.
- 30) so zu Recht Fickert S. 5.

b) Eisenbahngesetzgebung

Einen anderen Verlauf nahm die Entwicklung des preussischen Eisenbahnrechts. Magna Charta des Eisenbahnwesens war im 19. Jahrhundert das Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3.11.1838 (31). Es trug den zahlreichen Gesuchen privater Unternehmer um die Konzessionierung von Eisenbahnen seit Beginn der 30er Jahre Rechnung (32). Private Aktiengesellschaften durften als Unternehmer eine Bahnlinie betreiben (33). Die von ihnen eingereichten Pläne genehmigte gem. § 4 EbG (34) der Handelsminister.

§ 4 EbG wird vorzugsweise genannt, wenn von den Ursprüngen des Planfeststellungsrechts die Rede ist (35). Unbestritten enthielt § 4 EbG maßgebliche Elemente (36) für ein Planfeststellungsverfahren. Ihrem Wortlaut nach ließ die Norm allerdings keine Rückschlüsse auf eine förmliche Beteiligung der Grundeigentümer zu, die vom Bau einer Bahnlinie betroffen waren.

31) GS S. 505 ff.

32) Fritsch, EbR S. 26; die erste preußische Eisenbahn wurde 1838 eröffnet, s. Endemann S. 6.

33) vgl. §§ 1, 2 EbG; Fritsch, EbR aaO.

34) § 4 EbG lautet: "Die Genehmigung der Bahnlinie in ihrer vollständigen Durchführung durch alle Zwischenpunkte wird dem Handelsministerium vorbehalten, ebenso sind die Verhältnisse der Konstruktion sowohl der Bahn als der anzuwendenden Fahrzeuge an diese Genehmigung gebunden. Alle Vorarbeiten zur Begründung der Genehmigung hat die Gesellschaft auf ihre Kosten zu beschaffen."

35) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 8; Knack vor § 72 Rnr. 2; Breuer S. 66; Blümel I S. 28, 88; Achterberg DÖV 1960, S. 166 ff sowie die eisenbahnrechtliche Literatur, vgl. Nachweise bei Blümel I S. 28 FN 6; richtigerweise kommt hierfür aber bereits das Vorflutedikt vom 15.11.1811 (GS S. 352) in Frage, so zutreffend Friesecke § 14 Rnr. 3 mwN; Kodal S. 699; Diekmann Diss. S. 10 ff.

36) so insbesondere die Konzentrationswirkung der Planfeststellung.

Nach h.L. (37) waren die mannigfaltigen öffentlichen (38) sowie privaten Interessen bei der Genehmigung des Planentwurfs durch das zuständige Ministerium von Amts wegen zu beachten. Waren Privatinteressen in Mitleiden-schaft gezogen, ordnete das Ministerium die Herstellung von Schutzanlagen gem. § 14 EbG an (39).

Diese weitgehende Auslegung des § 4 EbG fand später eine gesetzliche Stütze in § 158 PrZustG von 1883 (40), der bei der Zuständigkeitsregelung in Wegesachen und in wasserpolizeilichen Angelegenheiten die der Landespolizeibehörde und dem Ministerium für öffentliche Arbeiten (41) nach §§ 4 u n d 14 des Gesetzes vom 3.11.1838 zustehenden Befugnisse in Eisenbahnangelegenheiten ausdrücklich unberührt ließ. Der kumulative Ausschluß der §§ 4 und 14 EbG bestätigte also die Kompetenz des Ministers für öffentliche Arbeiten, den Plan auf die Vereinbarkeit mit privaten Belangen zu prüfen.

37) Fritsch, EbR S. 100; Gleim S. 341; Endemann S. 294.

38) öffentliche Interessen waren Interessen der Landesverteidigung, wegepolizeiliche Interessen, wasserpolizeiliche Interessen (Gewässerüberführungen von Bahnlinien), baupolizeiliche Interessen, Interessen der Post- und Telegrafverwaltung, Interessen der Zoll- und Steuerverwaltung.

39) vgl. § 14 Abs. 2 EbG: "Außer der Geldentschädigung ist die Gesellschaft auch zur Einrichtung und Unterhaltung aller Anlagen verpflichtet, welche die Regierung an Wegen, Überfahrten, Triften, Einfriedigungen, Bewässerungs- oder Vorflutanlagen usw. nötig findet, damit die benachbarten Grundbesitzer gegen Gefahren und Nachteile in Benutzung ihrer Grundstücke gesichert werden."

40) Fritsch, EbR S. 100; § 158 des Gesetzes über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1.8.1883 (GS S. 237) - PrZustG von 1883.

41) für die Bauplangenehmigung wechselte die Zuständigkeit vom Handelsminister auf den Minister für öffentliche Arbeiten.

Verständlich wird die Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Beachtung von Privatinteressen, wenn man die spätere Aufteilung des preußischen Planungsverfahrens in mehrere Verfahrensabschnitte ins Auge faßt. Die Planfeststellung nach dem Eisenbahngesetz war nur vorläufiger Natur (42). Ihr folgte im Enteignungsstadium eine weitere Planfeststellung, die indes erst im Preußischen Enteignungsgesetz von 1874 in den §§ 15 ff eine eingehende Regelung erfuhr (43).

Die Ausschaltung des preußischen "Untertanen" aus dem Planungsgeschehen im übrigen ist charakteristisch für das Verständnis des Obrigkeits- und Verwaltungsstaates Preußen, der einerseits die ihm zustehende Eisenbahnhoheit (44) dazu benutzte, daß auch "erforderlichenfalls unter Forträumung entgegenstehender privatrechtlicher Hindernisse durch Enteignung" (45) Bahnlinien überhaupt errichtet wurden, der sich aber andererseits aus seinen Hoheitsbefugnissen heraus zur fürsorglichen Prüfung (46) privater Belange veranlaßt sah. Eine eigene Mitwirkung am Ob und Wie der Planung war den Betroffenen als gesetzlicher Anspruch im Eisenbahnrecht jedoch versagt.

42) sie darf allerdings nicht gleichgesetzt werden mit der vorläufigen enteignungsrechtlichen Planfeststellung (§ 15 PrEnteigG), obwohl sie mit dieser durchaus in einem Akt zusammenfallen konnte; zum Verhältnis zwischen Planfeststellung gem. § 4 EbG und § 15 PrEnteigG ausführlich Achterberg DÖV 1960, S. 166 ff.

43) s. A I 2 a S. 14 ff.

44) zum Begriff Achterberg Diss. S. 35 ff, Leitsätze 4, 5 S. 173; Fritsch, EbR S. 41 ff; Eger, EbR Bd. I S. 26 ff.

45) Fritsch, EbR S. 43: "Der Staat...greift fortlaufend in den Bau und den Betrieb ein, indem er ... für die Durchführung (des Bauplanes) auch gegen den Widerspruch Dritter sorgt."

46) Fritsch, EbR aaO.

c) Wasserbaugesetzgebung

Im Wasserbaurecht hatte erstmals das bereits als Zitat erwähnte (47) Vorflutedikt von 1811 (48) Vorschriften zur Aufstellung eines Entwässerungsplanes zum Inhalt, vor dessen Genehmigung die benachbarten Grundbesitzer in Vollzug der §§ 15 ff angehört wurden (49), ob ihre Ländereien durch die beabsichtigte Entwässerung einen Schaden erleiden würden. Anhörungsrechte kannte auch die Verordnung betreffend die Revision des Deichwesens in der Altmark vom 1.7.1859 (50). Gem. § 10 Abs. 2 dieses Gesetzes mußte der Planfeststellung zur Veränderung von Wasserbauwerken (Stauschleusen, Binnen-deiche etc.), an denen die Grundeigentümer interessiert waren, deren Anhörung vorangehen. Anlaß für diese Mitwirkung war in erster Linie die in § 11 differenziert nach Verhältnismäßigkeitserwägungen geregelte Kostentragungspflicht der Deichbauern für die Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen.

Im Privatflußgesetz (51), das die Rechte der Eigentümer der an einen Fluß angrenzenden Grundstücke zur Wassernutzung betraf, waren hingegen Ansätze einer Planfeststellung nach heutigem Muster erkennbar.

47) s. FN 35 (Teil A).

48) Gesetz wegen des Wasserstaus bei Mühlen und Verschaffung der Vorflut vom 15.11.1811 (GS S. 352).

49) vgl. § 16 b Vorflutedikt; auf das Vorflutedikt vor Erlaß des Eisenbahngesetzes als erstes Planfeststellungsverfahren weisen zutreffend Friesecke § 14 Rnr. 3 mwN und Kodal S. 699 hin; zum Vorflutedikt vgl. auch PrOVG Bd. 95, S. 171, Leitsatz 2, 176.

50) GS S. 367, dazu Blümel I S. 69 f.

51) Gesetz über die Benutzung der Privatflüsse vom 28.2.1843 (GS S. 41).

Wollte nämlich ein Flußanlieger geplante Bewässerungsanlagen zu seinen Gunsten genehmigt haben, so mußte dieses Vorhaben im Kreis amtlich bekannt gemacht und der Plan zur Einsicht im Geschäftslokal des Landrats ausgelegt werden. Widersprüche waren binnen drei Monaten seit der Bekanntmachung beim Landrat einzureichen (52). Nach Ablauf der Frist waren Gegenvorstellungen präkludiert. Die Regierung faßte einen Bescheid ab, in dem sie denjenigen, die sich gemeldet hatten, ihre Rechte vorbehielt (53).

d) Zusammenfassung

Die Rechtslage vor Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes ergibt also je nachdem, welche Fachplanungs-materie man zum Nachweis einer Bürgerbeteiligung an historischen Planfeststellungsverfahren heranzieht, ein uneinheitliches Bild. Im Straßen- und Wasserbau-recht bestanden ansatzweise Anhörungs- und Informations-rechte, während im Eisenbahnrecht die privaten Belan-ge de jure von Amts wegen miterledigt wurden. Es läßt sich in diesem frühen Stadium der Entwicklung des Plan-feststellungsrechts kaum eine übergreifende Systematik von Beteiligungsrechten erkennen, zumal auch die Pla-nungsprozesse in ihrer Gesamtheit untereinander nur bedingt vergleichbar waren (54). Einschränkend wirkte zudem, daß eine Beteiligungsposition allenfalls die durch das Planvorhaben enteignungsbetroffenen Grund-besitzer innehatten, nicht aber auch die sonstigen Nachbarn oder die in anderen Rechtsgütern Betroffenen.

52) §§ 20 f Privatflußgesetz.

53) § 22 Privatflußgesetz.

54) auf eine fehlende Ordnung für die Planfeststel-lung insgesamt im preußischen Recht weist auch Blümel I S. 120 hin, der interessanterweise zur Kategorisierung im folgenden zwischen Planfest-stellungsverfahren unterscheidet, bei denen eine Planauslegung und eine Beteiligtenanhörung der Genehmigung des Planes vorangeht, und denen, wo das nicht der Fall ist (einfache Bauplangenehmigung).

Die gegen ein Vorhaben gerichteten Einwendungen bezogen sich der Sache nach ausschließlich auf die projektierte Grundabtretung (im Straßen- und Eisenbahnbau) oder die Absenkung des Grundwasserspiegels (bei Entwässerungsplänen und Deichbaumaßnahmen); sie bezogen sich inhaltlich also auf Enteignungsfragen. Diese Entwicklung rührt daher, weil vor Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes häufig eine klare Trennung zwischen Plangenehmigung und Enteignungsverfahren nicht gegeben war (55).

2. Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum im preußischen Staate vom 11.6.1874

Es verwunderte deshalb nicht, daß die ersten differenzierten Vorschriften über Beteiligungsrechte dem Preußischen Enteignungsgesetz vom 11.6.1874 (56) entstammten. Bis dahin galt für die Enteignung noch, wie z.B. § 11 EbG vom 3.11.1838 durch Verweisung belegt, in materieller Hinsicht häufig das (unzureichende) Entschädigungsrecht des Allgemeinen Landrechts (57). Ziel des Preußischen Enteignungsgesetzes war es, das zersplitterte Enteignungsrecht der jeweiligen Fachgesetze zu vereinheitlichen (58). Die Erreichung dieses Ziels erforderte eine stärkere Formalisierung des Enteignungsverfahrens.

-
- 55) vor allem im Straßenbau: vgl. das Kurmärkische Chausseebauedikt vom 18.4.1792, §§ XV bis XVIII: Enteignet wurde bei der Vermessung an Ort und Stelle. Die abzutretenden Grundstücke wurden alsdann ausgepfählt.
- 56) Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum im preußischen Staate vom 11.6.1874 (GS S. 221).
- 57) die diesbezügliche Passage des § 11 EbG lautet: "... Die Expropriation erfolgt in denjenigen Landesteilen, wo das Allgemeine Landrecht in Kraft ist, nach Vorschrift der §§ 8 bis 11 Teil I Titel 11..."
- 58) Blümel I S. 37; Meyer/Thiel/Frohberg Einl. B Rnr. 1; Eger, EnteigG Bd. I S. 6.

a) Planfeststellung im Preußischen Enteignungsgesetz

Das Preußische Enteignungsgesetz siedelte ein dem Anhörungsverfahren des VwVfG (§ 73) vergleichbares Institut in den §§ 19 bis 21 PrEnteigG an. §§ 15 bis 23 PrEnteigG waren überschrieben mit "Feststellung des Planes" unter dem Titel III "Enteignungsverfahren". Die neue enteignungsrechtliche Planfeststellung mußte mit den fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren vor allem im Hinblick auf die Funktionsteilung in Einklang gebracht werden. Im insoweit selbständigen enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren war -zur Vervollständigung der Abgrenzungsprobleme- das vorläufige Planfeststellungsverfahren gem. § 15 PrEnteigG vom endgültigen Planfeststellungsverfahren gem. §§ 18 bis 22 PrEnteigG zu unterscheiden.

Diese Anhäufung von Planfeststellungen hatte in Rechtsprechung (59) und Literatur (60) die Frage aufgeworfen, ob es sich bei der fachgesetzlichen Planfeststellung (etwa gem. § 4 EbG) und der vorläufigen Planfeststellung gem. § 15 PrEnteigG um identische Verfahrensschnitte handeln und demzufolge § 4 EbG § 15 PrEnteigG oder umgekehrt (61) verdrängen würde. Diese Frage ist

-
- 59) Urteil des PrOVG vom 3.3.1883, Bd. 9 S. 395 ff.
- 60) Blümel I S. 29, 96; Fritsch, Handbuch S. 71 f, 279; Koffka S. 195 f; Eger, EnteigG Bd. II S. 10 ff; ders., EbG Bd. I S. 148; Seydel S. 130 f; Gleim S. 185, differenzierend Achterberg DÖV 1960 S. 166 ff, der keine Identität, sondern im Verhältnis zwischen § 36 BbG, der Nachfolgevorschrift von § 4 EbG, begriffliche Verschiedenheit beider Verfahren annimmt, allerdings zum doppelфункционаllen Planfeststellungsakt kommt, wenn der Bundesminister für Verkehr für beide Verfahren zuständig ist.
- 61) letzteres vertreten von Fickert, Einführung S. 4 unter Hinweis auf § 57 PrEnteigG.

nach wie vor von praktischer Bedeutung, da sich z.B. das Enteignungsverfahren in Nordrhein-Westfalen auch heute noch nach dem Preußischen Enteignungsgesetz richtet.

Zweifel an der wohl herrschenden Identitätslehre sind unter dem Aspekt der jeweiligen Verfahrensbeteiligung Privater angebracht. Während wie bereits dargestellt eine Planprüfung gem. § 4 EbG zumindest die Einbeziehung privater Belange von Amts wegen gebot, wurde dasselbe Vorgehen für die vorläufige Feststellung des Planes gem. § 15 PrEnteigG verneint (62). Letzteres wurde damit begründet, daß die Prüfung der ins einzelne gehenden besonderen privaten und individuellen Interessen nach dem Willen des Gesetzgebers dem endgültigen Planfeststellungsverfahren vorbehalten sei (63), auch wenn es durch eine anderslautende Verwaltungsübung von der Praxis unterlaufen würde (64).

Diese Bedenken gegen die Identifikation von fachgesetzlicher und vorläufiger Planfeststellung erhärtete die zeitlich parallel verlaufende Entwicklung des Instituts der landespolizeilichen Prüfung (65). Die landespolizeiliche Prüfung war ein seit 1848 geübtes örtliches Verfahren, in dem der Regierungspräsident zur Vorbereitung der ministeriellen Planfeststellung im Eisenbahnrecht dem Minister die zur Wahrung der polizeilichen und privaten Interessen notwendige Übersicht verschaffte (66).

62) Koffka S. 191 f; Eger, EnteigG Bd. II S. 1 f.

63) Eger aaO.

64) Koffka aaO.

65) Blümel I S. 99 ff; Fritsch, Handbuch S. 73 f; ders., EbR S. 147; Gleim S. 225, 348 ff, 353 ff; Endemann S. 279.

66) Fritsch, EbR S. 147 f.

Sie war nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern erfolgte aufgrund von Verwaltungsanordnungen (67), die dem sachlichen Bedürfnis nach einem effektiven Prüfungsverfahren entsprangen.

Dieses Verfahren sah bereits eine Auslegung der Pläne im Gemeindebezirk vor. Es folgte die öffentliche Bekanntmachung der Pläne mit der Aufforderung an alle Beteiligten, etwaige Einwendungen binnen einer Offenlegungsfrist vorzulegen. Erhobene Einwendungen wurden in Verhandlungen unter Leitung des Regierungspräsidenten erörtert. Darüber wurde eine Niederschrift angefertigt (68). Der so skizzierte Verfahrensgang entsprach aber in wesentlichen Zügen auch der endgültigen Planfeststellung gem. §§ 18 bis 21 PrEnteigG; ja er wurde später sogar an die §§ 18 bis 21 PrEnteigG wörtlich angeglichen (69). Sollte daher die vorläufige Planfeststellung gem. § 15 PrEnteigG in dieser Ausführlichkeit und verfahrensmäßigen Absicherung Beteiligungsrechte beinhalten, wie sie mit der Prüfung nach dem Eisenbahngesetz verknüpft waren, so ist unverständlich, welche Funktion dann noch im Enteignungsverfahren die gesetzlich verankerte Beteiligung der Planbetroffenen gem. §§ 18 bis 21 PrEnteigG ausüben sollte.

Nach zutreffender Auffassung (70) diente also die vorläufige Planfeststellung lediglich dazu, den Plan nach allgemeinen öffentlichen landespolizeilichen Gesichtspunkten zu prüfen, nicht den ins einzelne gehenden besonderen privaten und individuellen Interessen nachzugehen. Das unterschied § 15 PrEnteigG von § 4 EbG. Es ist allerdings festzuhalten, daß de facto diese Trennung im Eisenbahnrecht nie eingehalten wurde und die Praxis

67) Zusammenfassung erfolgte im Erlaß vom 7.2.1914 (EVBl. S. 33).

68) Fritsch, EbR aaO.; Eger, EbR Bd. I S. 152 ff.

69) Blümel I S. 100.

70) Eger, EnteigG Bd. II S. 1 f.

auch nach Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes gem. § 4 EbG unter Verzicht auf eine gesonderte vorläufige Planfeststellung verfuhr (71).

b) Umfang der Beteiligungsrechte

Das definitive Planfeststellungsverfahren gem. §§ 18 bis 21 PrEnteigG enthielt gegenüber früheren Fachplanfeststellungen zwei herausragende Neuerungen, die zur anwachsenden Bedeutung der Teilhaberechte beitrugen.

Erstens war der Kreis der Einwendungsberechtigten durch die Formulierung "Jeder Beteiligte im Umfang seines Interesses" (vgl. § 19 Abs. 3 PrEnteigG) bewußt (72) unbeschränkt gehalten (73). Nicht nur Grundeigentümer sondern auch sonstige Realberechtigte, Nachbarbesitzer, Pächter und Mieter sollten einwendungsberechtigt sein, da deren Rechte durch das Projekt ebenfalls schwer betroffen sein konnten (74).

-
- 71) die psychologische Hemmschwelle der Eisenbahnverwaltung, nach der Einrichtung der vorläufigen Planfeststellung gem. § 15 PrEnteigG diese zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung in Beziehung zu bringen, was den Nährboden für die Identitätslehre bildet, erläutert zutreffend Achterberg, DÖV 1960, S. 166 ff; auf die Ungereimtheiten, die durch die Praxis auftraten, verweist Kodal, S. 700.
- 72) der Regierungsentwurf vom 1.5.1871 (Drucksache des Abgeordnetenhauses Anlage Bd. 1, Nr. 6 S. 37 f) hatte diesbezüglich in § 19 noch vorgesehen, Eigentümern und den Gemeindevorständen wegen der Baulinien Einwendungsbefugnisse zuzusprechen. Nach dem Bericht der Abgeordnetenkommission vom 4.3.1872 (Drucksache des Abgeordnetenhauses, Anlage Bd. 3, Nr. 223 S. 1213) entschloß man sich zur Änderung in der endgültigen Fassung.
- 73) so die amtl. Begr., nachzulesen bei Eger, EnteigG Bd. II S. 98 f; Bähr/Langerhans S. 63 f.
- 74) Eger, EnteigG Bd. II S. 108; Seydel S. 155; Bähr/Langerhans S. 63 f; unklar Layer S. 408.

Auch wenn Mieter und Pächter nicht unmittelbar der Enteignung ausgesetzt waren, konnten sie Anspruch auf den Bau von Schutzanlagen gem. § 14 PrEnteigG erheben (75).

Zum zweiten brauchten sich die Einwendungen der Sache nach nicht ausschließlich gegen die bevorstehende Enteignung zu richten, sondern umfaßten sowohl Angriffe gegen die formelle Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsverfahrens, z.B. gegen die Planoffenlegung und Planbekanntmachung als auch gegen die geplante Ausführung der Anlage in technischer Hinsicht (76). Allerdings durften die Einwendungen nicht das Unternehmen selbst in Frage stellen (77). Die Königliche Verordnung gem. § 2 PrEnteigG hatte bereits über die Durchführung des Planes mit der Anordnung des Enteignungsverfahrens endgültig entschieden. Einwendungen durften aus gesetzessystematischen Gründen auch keine Entschädigungsfragen betreffen, da diese dem Entschädigungsfeststellungsverfahren gem. §§ 24 f PrEnteigG vorbehalten waren.

Die neue Dimension der Verfahrensbeteiligung überrascht angesichts der Tatsache, daß es sich um eine bereits im Enteignungsverfahren befindliche Planfeststellung handelte. Problematisch war vor allem, im Enteignungsverfahren Rechtsschutz den von der Enteignung nicht unmittelbar Betroffenen zu gewähren (78). Am Beispiel des Ausbaus von Wasserläufen zeigte sich die Tendenz (79), diesen Rechtsschutz zunächst aus dem Enteignungsverfahren heraus in die Ausbauplanung vorzuverlagern (80), um

75) Seydel aa0.

76) Eger, EnteigG Bd. II S. 112.

77) Eger, EnteigG Bd. II S. 113; Seydel S. 156; Grünhut schon für das Eisenbahngesetz S. 213.

78) Holtz/Kreutz/Schlegelberger, 1. Bd. S. 673 f; Seydel S. 99.

79) Blümel I §. 72; Holtz/Kreutz/Schlegelberger aa0.

80) Blümel I S. 75; Holtz/Kreutz/Schlegelberger aa0.

schließlich zur Vermeidung einer doppelgleisigen Planfeststellung in einem einheitlichen Wasserbaurecht (81) zu münden.

Nach Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes setzte also die Wassergesetzgebung etwa ab 1870 für die Weiterentwicklung des Planfeststellungsrechts und ihrer Bürgerbeteiligung entscheidende Akzente, was auf den zunehmenden Kanalbau und den Ausbau der Flüsse für die Schifffahrt zurückzuführen war (82). Erwähnenswert sind das Strombauverwaltungsgesetz von 1883 (83), das Wasserstraßengesetz von 1905 (84) und das Preußische Wassergesetz von 1930 (85). Allen Kodifikationen war die frühzeitige obligatorische Beteiligung der Uferanlieger, sonstiger betroffener Eigentümer oder Fischereiberechtigter vor Feststellung der Baupläne gemein (86). Das führte im Wasserrecht des Reichs zur vereinheitlichten Planfeststellung ohne Trennung zwischen wasserrechtlicher und enteignungsrechtlicher Bauplangenehmigung (87).

81) Blümel I S. 82 f, 147 f.

82) Blümel I S. 70.

83) Gesetz, betreffend die Befugnisse der Strombauverwaltung gegenüber den Uferbesitzern an öffentlichen Flüssen vom 20.8.1883 (GS S. 333), abgeändert durch Gesetz vom 31.5.1884 (GS S. 303).

84) Gesetz, betreffend die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen, vom 1.4.1905 (GS S. 179).

85) Pr. Wassergesetz vom 7.4.1913 (GS S. 53).

86) vgl. § 2 Strombauverwaltungsgesetz; §§ 12 bis 14 Wasserstraßengesetz, insbesondere § 13, allerdings unter dem Vorbehalt, daß keine Planfeststellung im Enteignungsverfahren stattfand; dazu Eger, EnteigG Bd. I S. 597; Seydel S. 138 f; §§ 163 bis 171 Wassergesetz.

87) z.B. das Hohenwartegesetz vom 21.2.1935 (RGBI. I S. 189), das wegen der preußisch-thüringischen Landesgrenze zwei wasserrechtliche und zwei enteignungsrechtliche Planfeststellungsverfahren in einem Verfahren verband; Einzelheiten bei Blümel I S. 147 f.

3. Planfeststellungsverfahren im Reichsrecht

Während es im 19. Jahrhundert der preußischen Gesetzgebung vorbehalten war, dem Planfeststellungsrecht in qualitativer Hinsicht Konturen zu verleihen, sollte das Reichsrecht den umfangreichen Anwendungsbereich der Planfeststellung dokumentieren. Die vorrangig (88) wegerechtlich orientierten Planfeststellungsregelungen in Preußen löste das Deutsche Reich mit eigenem Wasser- und Wegerecht (89) ab und ergänzte sie auf den Gebieten des Schutzbereichs-, Fernmelde-, Umliegungs- und des Personenbeförderungsrechts. Auffallenderweise stand die Ausdehnung des Planfeststellungsrechts auf neue Sachgebiete in krassem Gegensatz zu ihrer inhaltlichen Weiterbildung. Darunter litt besonders die verfahrensmäßige Ausgestaltung von Beteiligungsrechten.

Das ließen bereits die klassischen Materien des Planfeststellungsrechts, das Straßen- und Eisenbahnrecht, erkennen. So enthielten weder § 37 Abs. 2 RbG (90) noch § 8 RaG (91), die das jeweilige fachgesetzliche Planfeststellungsverfahren zum Gegenstand hatten, irgendeinen Hinweis auf die Beteiligung Privater an den

-
- 88) auf die Darstellung der Festsetzung von Fluchtlinien- oder Bebauungsplänen ist verzichtet worden. Hier handelt es sich um Vorläufer des Bundesbaugesetzes; dieses enthält kein Planfeststellungsverfahren i.S. des VwVfG, weil ein Bebauungsplan als Satzung, nicht als VA erlassen wird.
- 89) Reichsautobahngesetz von 1933, Neuregelung von 1941; Reichsbahngesetz von 1939; Planfeststellung im Entwurf eines Reichswassergesetzes.
- 90) Gesetz über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft; dies gilt sowohl für die ursprüngliche Fassung vom 30.8.1924 (RGBl. II S. 272) als auch für die Neuregelung vom 13.3.1930 (RGBl. II S. 359).
- 91) Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens "Reichsautobahnen" vom 27.6.1933 (RGBl. II S. 509); entspricht § 7 RaG in neuer Fassung bekanntgemacht am 29.5.1941 (RGBl. I S. 313).

zur Planfeststellung führenden Ermittlungen. Lediglich § 12 Abs. 2 DVO zum Reichsautobahngesetz von 1933 (92) verlangte eine landespolizeiliche Prüfung, in der zu etwaigen Einwendungen oder Einsprüchen Beteiligter gutachtlich gegenüber dem Generalinspekteur für das Deutsche Straßenwesen Stellung zu nehmen war. Das neu hinzugekommene Luftverkehrsgesetz vom 10.8.1922 (93) verzichtete bei der Anlage von Flugplätzen gar vollends auf ein Planfeststellungsverfahren. Wegen der Kriegsverhältnisse kam es trotz eines ausführlichen Entwurfs (94) auch nicht mehr zum Erlaß eines Reichswassergesetzes.

Die übrigen Planfeststellungsverfahren, die noch eine Teilhabe der Bürger zwecks Stellungnahme zum Planentwurf beinhalten, stammten zum Teil schon aus dem 19. Jahrhundert (95) und waren daher für die jüngere Tendenz im Reichsrecht, Verfahrenspositionen des Bürgers im Planungsgeschehen abzubauen, nicht mehr repräsentativ (96).

-
- 92) Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens "Reichsautobahnen" vom 7.8.1933, abgelöst durch die Verordnung zur Durchführung des Reichsautobahngesetzes vom 29.5.1941 (RGBl. I S. 315), s. dort § 10 (Planfeststellung), der auf eine mögliche Beteiligung Privater nicht eingeht.
- 93) RGBl. I S. 681.
- 94) im März 1941 veröffentlichter Entwurf des Reichswassergesetzes, vorgelegt vom Wasserrechtsausschuß der Akademie für Deutsches Recht.
- 95) vgl. z.B. §§ 8 bis 12 Reichsrayongesetz -Gesetz, betreffend die Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vom 21.12.1871 (RGBl. S. 459)- sowie §§ 7 bis 9 Telegrafenge-Gesetz vom 18.12.1899 (RGBl. S. 705).
- 96) dies bestätigt auch das das Reichsrayongesetz ablösende Schutzbereichsgesetz vom 24.1.1934 (RGBl. I S. 499); danach bestand für die Schutzbereichsämter bei der Feststellung eines militärischen Schutzbereichs nur noch eine Mitteilungspflicht an die betroffenen Grundeigentümer (§ 6 SchutzbereichsG).

Als Ausnahme ist lediglich die Planfeststellung nach dem Personenbeförderungsgesetz (97) zu erwähnen, dessen Durchführungsverordnung in § 28 (98) sämtliche maßgeblichen Elemente einer Bürgerbeteiligung wie Auslegung des Planes in den Gemeindebezirken, Gelegenheit zur Einlegung von Widersprüchen, Durchführung eines Erörterungstermins sowie Abfassung eines begründeten Beschlusses über die Widersprüche mit Zustellung an die Widersprechenden vorsah.

Die relativ schwache Verfahrensrolle des planbetroffenen Bürgers wurde auch nicht etwa dadurch kompensiert, daß ihm ein ausgeprägter Rechtsschutz gegen Planungsentscheidungen zur Verfügung gestanden hätte. So war die eisenbahnrechtliche Planfeststellung gem. § 37 RbG und die autobahnrechtliche Planfeststellung gem. § 8 RaG nicht gerichtlich anfechtbar (99).

Hinzu kam, daß de jure dem Bürger zwar Einwendungsbefugnisse im enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach dem Preußischen Enteignungsgesetz oder vergleichbaren landesrechtlichen Verfahren vorbehalten waren, de facto jedoch überwiegend die Auffassung (100) vertreten wurde, die Enteignungsbehörde sei endgültig an die fachgesetzliche Planfeststellung gebunden. Während sich das Schrifttum beispielsweise im Personenbeförderungsgesetz insofern einig war (101), war dieser

97) Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande vom 4.12.1934 (RGBl. I S. 1217).

98) Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Beförderung von Personen zu Lande vom 26.3.1935 (RGBl. I S. 473).

99) RGZ 1959, S. 132 f.

100) vgl. die Zusammenstellung der umfangreichen Literatur bei Blümel I S. 192 f.

101) Müller S. 1068; Oppelt S. 107; heute heißt es in § 31 Abs. 2 PBefG: "Der nach den §§ 28 bis 30 festgestellte Plan ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend."

Bindungsgedanke im Straßenrecht und im Eisenbahnrecht nicht unumstritten (1o2). Dessen Befürworter beriefen sich auf einen formalen Aspekt. § 37 Abs. 4 RbG von 1924 regele, daß die Planfeststellung im Falle der Enteignung eine vorläufige sei. Diese Bestimmung fehle im Reichsautobahngesetz von 1933 ebenso wie im Personenbeförderungsgesetz von 1934 von vornherein, in § 23 RaG tauche sie ebenfalls nicht mehr auf (1o3). Daher könne der festgestellte Bauplan nicht mehr abgeändert werden.

Daraus wurde im Straßenrecht sogar der Schluß gezogen, die Planfeststellung durch den Generalinspekteur umfasse die vorläufige u n d endgültige Planfeststellung im Enteignungsverfahren (1o4). Der Enteignungsbehörde komme nur beratende Funktion zu (1o5).

Diese Ausweitung der bürokratisch determinierten Planung unter Vernachlässigung der Individualinteressen läßt sich aber mit den Intentionen des Preußischen Enteignungsgesetzes nicht in Einklang bringen. Wie bereits dargestellt (1o6), gewährleistete das Preußische Enteignungsgesetz im endgültigen Planfeststellungsverfahren einem umfangreichen Personenkreis eine Fülle sachlicher Einwendungsmöglichkeiten. Dem würde eine strikte Bindung

1o2) bejahend Lengemann, StWuR 1934, S. 41 ff für das Autobahnrecht; für das Eisenbahnrecht Achterberg, DÖV 1960, S. 171 f, der zwar keine rechtliche, aber eine faktische Bindung deshalb bejaht, weil die vorläufige Planfeststellung möglichst allumfassend sein muß, falls sich ein Enteignungsverfahren bei einer Einigung gem. § 16 PrEnteigG erübrigt. Im Ergebnis hält Achterberg allerdings Abänderungen durchaus für zulässig.

1o3) Mayer DÖV 1950, S. 38.

1o4) Lengemann aaO.

1o5) Lengemann aaO.

1o6) vgl. A I 2 b S. 17 ff.

der Enteignungsbehörde an die vorläufige Planfeststellung zuwiderlaufen, die erforderlichenfalls soweit gehen sollte, daß eine Änderung von neben der Bahnlinie oder der Autobahntrasse befindlichen Anlagen nicht mehr gestattet sein sollte. Damit wäre das endgültige Planfeststellungsverfahren seiner eigentlichen Funktion beraubt, die privaten Interessen in die Plangenehmigung einfließen zu lassen (107). Hingegen ließe sich die gleiche Entwicklung im Personenbeförderungsrecht deshalb rechtfertigen, weil dort die fachgesetzliche Planfeststellung gem. § 28 DVO eine vollständige Bürgerbeteiligung anbot.

4. Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht

Noch zahlreicher (108) als im Reichsrecht sind Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht vertreten. Aus historischer Sicht interessieren hier zunächst die Gesetze, die bereits auf einen Vorläufer ihrer Materie im Reichsrecht zurückblicken können. Für den Bundesgesetzgeber gab es drei Möglichkeiten, auf die in Reichsgesetzen unterschiedlich kodifizierten Teilhaberechte der Bürger im Planfeststellungsverfahren einzugehen.

107) ähnlich Quecke/Bussmann S. 377: "Aus dieser Vorschrift (§ 12 DVO vom 7.8.1933 zu § 37 RbG) ist geschlossen worden, daß der Generalinspekteur auch den Plan im Enteignungsverfahren feststellt und daß den Landesbehörden nur die Erörterung über die Planfeststellung verblieben sei. Diese Annahme ist irrig. Die Vorschrift des § 15 der Durchführungsverordnung betrifft nur den Bauplan und die dadurch berührten öffentlichen Interessen."

108) wenn Heigl S. 261 und Naumann NJW 1974, S. 25 jeweils von etwa 40 Gesetzen sprechen, die Planfeststellungsverfahren enthalten, so sind damit die Landesgesetze eingeschlossen. Eine Aufstellung von insgesamt 27 Landesstraßen-, -eisenbahn- und -wassergesetzen findet sich bei Hoppe/Schlarmann Rnr. 15 bis 23 sowie bei Blümel/Ronellenfitsch S. 64 FN 263.

Eine naheliegende Lösung war, Planfeststellungsverfahren im wesentlichen in der Form zu übernehmen, in der sie bereits Gegenstand der Reichsgesetzgebung waren. So wurde demzufolge sowohl in Fällen verfahren, in denen eine Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren verankert war als auch in Fällen, in denen das Verfahren bis zum Planfeststellungsbeschluß keinerlei oder nur in Verwaltungsanordnungen erfaßte Mitwirkungsbefugnisse vorsah.

Ein Beispiel für eine unveränderte Übernahme des Reichsrechts ist das Telegrafengebietsgesetz von 1899 (109), das in den §§ 7 ff zur Information der Beteiligten ein Planfeststellungsverfahren mit Einspruchsmöglichkeit gewährte. § 36 BbG vom 13.12.1951 hingegen benötigte zum Verfahrensgang Planfeststellungsrichtlinien (110), weil der Bundesgesetzgeber ebenso wie bei § 37 Abs. 2 RbG auf eine gesetzlich garantierte Teilhabe der Bürger am Verfahren verzichtete.

Ein weiterer Ansatz lag darin, die in Durchführungsverordnungen oder Verwaltungsanweisungen getroffenen Verfahrensabläufe in das Gesetz selbst einzubauen. So fand sich etwa das in § 28 DVO zum Personenbeförderungsgesetz von 1935 vorgeschriebene Anhörungsverfahren in § 30 PBefG (111) wieder.

Eine schöpferische Leistung lag allerdings erstmals in der Entscheidung, planbetroffene Bürger entgegen den Planfeststellungsvorschriften des Reiches am Planfest-

-
- 109) Telegrafengebiet-Gesetz vom 18.12.1899 (RGBl. I S. 705, BGBl. III 9021-1), ergänzt durch das Gesetz zur Vereinfachung des Planverfahrens für Fernmeldelinien vom 24.9.1935 (RGBl. I S. 1177).
- 110) vgl. Planfeststellungsrichtlinien der Deutschen Bundesbahn zu § 36 BbG vom 15.9.1955 in: Die Bundesbahn 1955, S. 762.
- 111) Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21.3.1961 (BGBl. I S. 241).

stellungsverfahren zu beteiligen. So konnte § 18 FStrG 1953 (112), der in das Verfahren ein differenziertes Beteiligungssystem einschloß, auf keine vergleichbare Vorschrift des Reichsautobahngesetzes oder dessen Durchführungsverordnung zurückblicken.

Die insoweit zu beobachtende Vorverlagerung der Teilhabe in die Phase der behördlichen Planprüfung half, die bisherigen mit einer späten Verfahrensbeteiligung verknüpften Probleme abzumildern. Zum einen konnten die nachteiligen Folgen einer Bindung der Enteignungsbehörde an den festgestellten Plan dadurch vermieden werden, daß die Enteignungsbetroffenen vor Beginn des Enteignungsverfahrens auf den Planinhalt einwirken konnten. Zum anderen beseitigte diese Maßnahme die verfahrenstechnisch unglückliche Situation, im Enteignungsverfahren nicht enteignungsbezogene Einwendungen von Grundeigentümern oder von nichtenteignungsbetroffenen Bürgern mitzubehandeln.

Unerledigt blieb demgegenüber im Bundesrecht zunächst die durch die Rezeption reichsgesetzlicher Planfeststellungsverfahren bedingte Uneinheitlichkeit der jeweiligen Verfahrensgestaltung. Auch und gerade später hinzugekommene Fachplanungsgesetze, die Planfeststellungsverfahren ohne historischen Vorläufer enthielten, vermochten zur Systematisierung des Verfahrens im Hinblick auf Informations- und Anhörungsrechte wenig beizutragen.

Beispielhaft sei auf die gesetzliche Ausbildung des Anhörungsverfahrens in den §§ 21 bis 24 AbfG 1972 (113)

112) Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6.8.1953 (BGBl. I S. 903).

113) Abfallbeseitigungsgesetz vom 7.6.1972 (BGBl. I S. 873); §§ 20 ff AbfG wurden in der ab 1.1.1977 geltenden Fassung (BGBl. I S. 41 Datum ber. BGBl. I S. 288) den §§ 72 ff VwVfG angeglichen, weil noch nicht klar war, ob das VwVfG in der 7. Legislaturperiode verabschiedet werden würde.

einerseits und in § 10 Abs. 5 S. 1 LuftVG 1959 (114) andererseits verwiesen. Während das Abfallbeseitigungsgesetz bis ins Detail gehende Verfahrensanordnungen traf, begnügte sich das Luftverkehrsgesetz mit der Feststellung, daß Einwendungen gegen den Plan von der durch die Landesbehörde bestimmten Behörde mit allen Beteiligten zu erörtern seien.

Die zum Teil extremen Unterschiede fachgesetzlicher Planfeststellungsverfahren lassen sich nicht mit den Eigenheiten der jeweiligen Materie begründen (115). Es ist nicht ersichtlich, warum die Planung eines Flughafens oder eines Landeplatzes in der Dimension der Betroffenheit für die Anlieger ein gesetzlich konturenloser geregelter Einwendungs- und Erörterungsverfahren als die Planung einer Abfallbeseitigungsanlage rechtfertigen soll.

II Die Entstehung des VwVfG

Dieses Dilemma konnte nur durch ein verfahrensvereinheitlichendes Gesetz behoben werden. Deshalb ergab sich für das VwVfG die Notwendigkeit, eine allgemeine Regelung des Planfeststellungsverfahrens zu schaffen. Erste Diskussionsgrundlage für die Erarbeitung eines VwVfG war der Musterentwurf 1963, den der Bund-Länder-Ausschuß der Innenministerien von 1960 bis 1963 als eigenes Konzept entwickelte (116). Der Ausschuß konnte sich neben zahlreichen älteren Gesetzen und Gesetzesentwürfen zum Verwaltungsverfahrensrecht auf einen Bericht einer Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der

114) Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 5.12.1958 (BGBl. I S. 899).

115) So auch ME S. 217: "Die Vorschriften dieser Gesetze weichen teilweise erheblich voneinander ab, ohne daß hierfür stets ein zwingender Grund erforderlich ist."

116) vgl. ME S. 53 ff.

Verwaltung beim Bundesinnenministerium aus dem Jahre 1960 und auf die Beschlüsse der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 43. Deutschen Juristentages 1960 in München stützen (117). Der Juristentag hatte mehrheitlich empfohlen, zur Erlangung von Rechtseinheit und Rechtssicherheit in der Verfahrensgesetzgebung von Bund und Ländern einheitliche VwVfG zu schaffen (118).

Die Erwägungen, die für eine Vereinheitlichung des gesamten Verfahrensrechts sprachen, trafen insbesondere auch auf eine allgemeine Verfahrensregelung des Planfeststellungsrechts zu. Die von dem Ausschuß erkannte Problematik lag darin, ohne große Reibungsverluste die in zahlreichen Spezialgesetzen verstreuten Verfahrensnormen zunächst mit den inhaltsgleichen Regelungen des VwVfG in ein Anwendungsverhältnis zu bringen, bzw. langfristig zugunsten der Bestimmungen des VwVfG aufzulösen. Der Musterentwurf sah daher für das Planfeststellungsverfahren gem. § 85 Abs. 2 S. 2 vor, daß die im VwVfG inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Rechtsvorschriften spätestens acht Jahre nach Verkündung des Gesetzes außer Kraft treten sollten (119). Diese Überleitungsvorschrift ist nie Gesetz geworden. Sie ist lediglich als Entschliebung des Bundestages an die Bundesregierung bei Verabschiedung des VwVfG erhalten geblieben, binnen acht Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes für eine umfassende Rechtsbereinigung zu sorgen (120). Die darin liegende Inkonsequenz, das Ziel der Verfahrensvereinheitlichung nicht auch verfahrenstechnisch zu verfolgen, hat für den Anwendungsbereich der §§ 72 ff VwVfG zahlreiche Zweifelsfragen aufgeworfen. So sind diese Vorschriften zwischenzeitlich in

117) ME S. 57 f.

118) ME S. 58; Verhandlungen des 43. DJT D S. 149.

119) vgl. ME S. 65 ff.

120) Meyer/Borgs-Maciejewski § 1 Rnr. 17, § 72 Rnr. 4.

die Planfeststellungsverfahren des Abfallbeseitigungsgesetzes und des Bundesfernstraßengesetzes im Vorgriff auf den Erlaß des VwVfG fast wörtlich aufgenommen worden, obwohl das Abfallbeseitigungsgesetz in der Fassung von 1972 seine Planfeststellungsvorschriften nach Erlaß des VwVfG streichen wollte (121). Diese Art der Anpassung macht allerdings das Planfeststellungsverfahren des VwVfG für diese Fachgebiete überflüssig und nicht das der Fachplanungsgesetze durch das VwVfG. Diesen entwicklungsge-
schichtlich bedingten Schwierigkeiten ist an geeigneter Stelle weiter nachzugehen (122).

1. Musterentwurf VwVfG 1963

Der Musterentwurf widmete dem Planfeststellungsverfahren die §§ 58 bis 63. Die Bürgerbeteiligung war dabei in § 59 Abs. 3 bis 6 im Abschnitt Planprüfung (§ 59) verortet. Zur Planprüfung gehörte der Verfahrensablauf von der Vorlage des Planentwurfs durch den Antragsteller bei der Planprüfungsbehörde bis zur Abgabe der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor der Planprüfungsbehörde an die Planfeststellungsbehörde. Planprüfung und die sich daran anschließende Planfeststellung bildeten einschließlich der öffentlichen Bekanntmachung das Planfeststellungsverfahren des Musterentwurfs (123).

-
- 121) dazu Knack vor § 72. Rnr. 4.1; Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 4; vielmehr ist § 30 AbfG 1972, welcher vorsah, daß §§ 21 bis 29 AbfG als Übergangsvorschriften mit dem Tag des Inkrafttretens des VwVfG außer Kraft treten sollten, durch Art. 1 Nr. 21 ÄndG zum AbfG vom 21.6.1976 (BGBl. I S. 1601) gestrichen worden.
- 122) vgl. zur Vertiefung B IV S. 76 ; Bedenken auch bei Ule DVB1. 1976, S. 425 im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot.
- 123) siehe dazu Begr. zum ME Abschnitt 2 - Planfeststellungsverfahren - S. 217 ff.

Die Planprüfung ihrerseits unterteilte die Teilhabe des Bürgers in vier Schritte. Der Plan nebst Anlagen war in den von dem Planvorhaben betroffenen Gemeinden einen Monat, gegebenenfalls länger, zur Einsicht auszulegen (§ 59 Abs. 3). Eine Woche vor der Auslegung mußten in den Gemeinden Zeit und Ort der Auslegung, die Behörde, bei der Einwendungen zu erheben waren, und die Einwendungsfrist mit einem Hinweis auf die Möglichkeit bekanntgemacht werden, während dieser Frist Einwendungen vorzubringen (§ 59 Abs. 4). Jedermann, dessen Belange durch das Vorhaben berührt wurden, konnte bis spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen schriftlich oder zur Niederschrift bei der Planprüfungsbehörde oder bei der Gemeinde geltend machen (§ 59 Abs. 5). Mit beteiligten Behörden, den sonstigen Beteiligten und den Einwendern sollte die Planprüfungsbehörde die Einwendungen in einer mündlichen Verhandlung erörtern und dann eine Niederschrift anfertigen (§ 59 Abs. 6 i.V.m. § 54 Abs. 4). Vorbilder für diesen Teil des Planprüfungsverfahrens waren § 10 LuftVG, § 18 FStrG und § 30 PBefG, denen im Kern die gleiche Beteiligungssystematik zugrundelag. Der Musterentwurf unterzog sich so dann einer eingehenden und kritischen Würdigung im einschlägigen Schrifttum (124), ohne daß der Abschnitt "Planfeststellungsverfahren" eine größere Resonanz ausgelöst hätte.

2. "Münchener" Fassung 1966, Entwurf 1970 und 1973

Die sogenannte "Münchener" Fassung (125) modifizierte den Musterentwurf dennoch an zahlreichen Stellen. Neben

124) ausführliche Nachweise bei Ule/Becker/König S. 71 FN 379.

125) der "Münchener" Fassung ging eine Besprechung mit dem Bund-Länder-Ausschuß über den Referentenentwurf vom 14. bis 18.3.1966 in München voraus.

einer redaktionellen Überarbeitung wurde aus dem Planprüfungsverfahren ein Anhörungsverfahren. Leider enthielt die "Münchener" Fassung die für die betroffenen Bürger interessante Vorschrift des § 59 Abs. 2 S. 2 ME nicht mehr. Danach konnte die Planprüfungsbehörde auf Kosten des Unternehmers ein Gutachten über die möglichen Auswirkungen des Planes auf Dritte einholen (126).

Weitere Abänderungen brachten die neu eingefügten Absätze 7 und 8 des § 59. Sie regelten die Bürgerbeteiligung bei einer Planänderung im Verlaufe des Anhörungsverfahrens sowie die Pflicht der Anhörungsbehörde zu einer Stellungnahme über den Verlauf des Anhörungsverfahrens an die Planfeststellungsbehörde.

Dieses Konzept haben die Entwürfe 1970 und 1973 im wesentlichen übernommen (127). Der Entwurf 1970 erweiterte jedoch den Anwendungsbereich der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren insoweit, als nicht mehr eine Rechtsvorschrift das Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG ausdrücklich anordnen mußte, sondern es für die Anwendung des VwVfG ausreichte, daß eine Rechtsvorschrift ein Planfeststellungsverfahren überhaupt anordnete (128). Der Entwurf 1973 fügte letztlich die Vorschriften über das Massenverfahren ein (129). Das VwVfG trat am 1.1.1977 in Kraft und ist bis heute nicht geändert worden.

-
- 126) insbesondere aus Gründen des Immissionsschutzes; vgl. ME S. 219.
- 127) s. im einzelnen Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 1 bis 5, § 73 Rnr. 1 bis 6, § 74 Rnr. 1 bis 5, § 75 Rnr. 1 bis 3, § 76 Rnr. 1 f, § 77 Rnr. 1 f, § 78 Rnr. 1 f.
- 128) vgl. § 58 Abs. 1 EVwVfG 1963 (ME S. 36) einerseits und § 72 Abs. 1 VwVfG andererseits; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 2.
- 129) s. § 72 Abs. 2; § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4, Abs. 6 S. 4 und 5; § 74 Abs. 5 VwVfG.

III Die Kodifizierung von Beteiligungsrechten des Bürgers im VwVfG als zwangsläufige Fortsetzung einer über hundertjährigen Rechtstradition?

Zur Beantwortung der eingangs gestellten Frage nach der Unabdingbarkeit der Bürgerbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren wird man rekapitulierend folgende Entwicklungsstufen auseinanderhalten müssen:

Bürgerbeteiligung war im preußischen Planungsrecht ursprünglich nichts anderes als eine Verfahrensweise, um ausschließlich die Eigentümer der von Fachplanungen enteignungsbedrohten Grundstücke in die Enteignungsdiskussion einzubeziehen. Einwendungen gegen das Planvorhaben flossen dabei naturgemäß als enteignungsabwehrende Argumente oder als Verhandlungsposition zur Höhe der zu erwartenden Entschädigung ein.

Erst als die Dimension der Planung vor allem im Eisenbahnbaurecht die unmittelbare Ansprache aller Betroffenen nicht mehr erlaubte, formalisierte das Preußische Enteignungsgesetz das Einwendungsverfahren - aus dieser historischen Sicht verständlich - im Enteignungsstadium. Ein entscheidender Schritt zur notwendigen inhaltlichen Vervollständigung von Einwendungsbefugnissen war entwicklungsgeschichtlich die Gewährleistung eines ersten Immissionsschutzes bei der Planung. Davon zeugt sowohl die Ausgestaltung der landespolizeilichen Prüfung im Rahmen der Fachplanungsverfahren (130) als auch das Recht zur Anordnung von Schutzanlagen gem. § 14 PrEnteigG. Zudem erweiterte sich der Betroffenenkreis über die Eigentümer hinaus auf die Inhaber anderer, vor allem

130) z. B. auf der gesetzlichen Grundlage der §§ 4, 14 EbG.

immaterieller Rechtsgüter. Die Ausdehnung der Einwendungsrechte auf Nichteigentümer und damit die Erhebung nicht enteignungsbezogener Einwendungen stand letztlich in Wechselwirkung zu Neuorientierungen im Verfahrensablauf. Konsequenterweise verlagerte sich der angewachsene Beteiligungsumfang aus den Enteignungsverfahren heraus in das zeitlich vorgelagerte Plangenehmigungsverfahren.

Diese Entwicklung deutet auf eine - wenn auch durch die Restriktionen im Reichsrecht unterbrochene - nachhaltige Verwurzelung der Beteiligungsrechte des Bürgers an Planfeststellungsverfahren hin. Es wäre zu kurz-sichtig, die Verfahrenspositionen des Bürgers in den §§ 72 ff VwVfG als praktische Umsetzung der wiederent-fachten Partizipationsdiskussion (131) seit Ende der 60er Jahre zu sehen. Mag der Zeitgeist die Aufnahme-bereitschaft für eine allgemeingültige und differen-zierte Regelung von Mitwirkungsgarantien in Planfest-stellungsverfahren auch gestärkt haben, so hat die Partizipation (132) bei der Planfeststellung ein weiter

-
- 131) s. bei der unübersehbaren Literaturfülle vor allem Battis S. 38 ff, 62 ff, 260 ff; Ossenbühl, 50. DJT B S. 119 ff; Walter VVDStRL 31 (1972), S. 147 ff.
- 132) der Begriff Partizipation ist in der Literatur wegen seiner Konturenlosigkeit nach wie vor sehr umstritten; ablehnend Ossenbühl, 50. DJT B S. 119 f ("Partizipationsnebel"); ebenso Dagtoglou DVBl. 1972, S. 713; Battis aaO. verneint Partizipation in Fachplanungen, weil Anhörungsverfahren keine einklagbaren echten Partizipationsrechte i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO begründeten. Dem kann in dieser Allgemeinheit nicht zugestimmt werden; s. u. D I S.243; a. A. wiederum Walter VVDStRL 31 (1972), S. 153, der Anhörungen als Partizipa-tionsform an Verwaltungsverfahren begreift.

zurückreichendes geschichtliches Fundament. Die mit dieser Frage eng verbundene Kritik mancher Fachplaner, Bürgerbeteiligung sei als Produkt falsch verstandener Demokratisierungsbestrebungen einer optimalen Planung eher hinderlich, geht fehl (133). Wie aufgezeigt, wurden gerade zur Vermeidung der Ineffizienz der Planung "über die Köpfe der Betroffenen hinweg" Verfahrensrechte eingeführt. Die vor allem durch die komplexe und für Laien häufig undurchschaubare Planung einerseits sowie durch die weitreichende Planungsbetroffenheit verursachten Probleme des sogenannten Vollzugs- und Entscheidungsdefizits (134) andererseits können daher nur unter Aufrechterhaltung der Partizipation und nicht durch ihre Abschaffung gelöst werden.

-
- 133) vgl. z. B. die Erörterung bei Damkowski RiA 1977, S. 188; Battis S. 47 f; Oberndorfer DÖV 1972, S. 529 f.
- 134) vgl. dazu Hoppe VVDStRL 38 (1979) S. 216 ff und die ausführliche Diskussion beim 52. DJT zum Thema: "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?" Bd. II K S. 67 ff; insbesondere den Diskussionsbeitrag von Rehbinden K S. 78; ders. ZRP 1976, S. 159; das Gutachten von Ule/Laubinger zum gleichen Thema Bd. I B S. 13 ff; Stich, Ule-FS S. 217 ff; W. Schmidt DÖV 1976, S. 580.

B Planfeststellungsverfahren im Sinne des VwVfG

Planfeststellungsverfahren können nicht aufgrund des VwVfG durchgeführt werden, sondern finden ihre Ermächtigung in Fachgesetzen, auf deren Verfahrensregelungen das VwVfG ergänzend anzuwenden ist (1). Diese Ergänzungsfunktion des VwVfG wirft eine Reihe erörterungswürdiger Fragen auf. So ist vorrangig festzustellen, was das VwVfG unter Planfeststellungsverfahren versteht, um die ergänzungsbedürftige Fachmaterie eindeutig kennzeichnen zu können. Anschließend ist zu ermitteln, wie eine ergänzende Anwendung vorzunehmen ist. Das betrifft sowohl die Auslegung der Kollisionsnormen der §§ 1, 72 VwVfG als auch die Frage, inwieweit über §§ 72 ff VwVfG hinaus das VwVfG im übrigen anzuwenden ist.

Erst dann läßt sich qualitativ und quantitativ ein Urteil darüber abgeben, ob das VwVfG und somit die dortigen Mitwirkungsbefugnisse des Bürgers in Fachplanungen wirksam werden.

I Begrifflichkeit

Das VwVfG hat den terminus technicus Planfeststellungsverfahren nicht definiert. Es setzt die Begrifflichkeit als bekannt voraus (2). Aus historischer Sicht ist diese optimistische Einschätzung nicht ganz bedenkenfrei, da der preußische als auch der Reichsgesetzgeber für Planfeststellungsverfahren einerseits häufig synonyme Ausdrücke wie Plangenehmigung u. ä. gebrauchte, anderer-

1) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 20.

2) Ule/Laubinger S. 179; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 9.

seits bei Genehmigungsverfahren von Planfeststellungsverfahren sprach, ohne daß sie es deshalb schon in ihrem materiellen Gehalt gewesen wären (3).

1. Planfeststellung und Planfeststellungsverfahren

a) Planfeststellung

Inzwischen besteht jedoch weitgehend Einverständnis (4) darüber, welche Bedeutungsinhalte der Planfeststellung bzw. dem Planfeststellungsverfahren zukommen. Gemeint ist mit Planfeststellung entweder

-das Planfeststellungsrecht (5), nämlich das der staatlichen Planung zugrundeliegende Hoheitsrecht zur Fachplanung (z.B. im Eisenbahnrecht (6)),

oder

-das Planfeststellungsverfahren, das zum Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses führt,

3) zur Klassifizierung historischer Planfeststellungsverfahren Blümel I S. 24 ff, 120 ff, 124 f.

4) Fickert S. 68; Kodal S. 698; Marschall/Schroeter/Kastner § 17 Rnr. 3; Knack vor § 72 Rnr. 1; Breuer S. 61 f.

5) anders insoweit Knack vor § 72 Rnr. 1.1, der diesen Begriff nicht als das der Planfeststellung zugrundeliegende Hoheitsrecht sondern als Oberbegriff für das Rechtsinstitut begreift; wie hier jedoch Fickert S. 67, 71 ff; Breuer S. 61.

6) dazu im einzelnen Mayer DÖV 1950, S. 36; OVG 95, S. 181.

oder

-der Planfeststellungsbeschuß (§ 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG); das ist der rechtsgestaltende Verwaltungsakt, der die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Planes enthält, durch den die Ausübung des Hoheitsrechts konkretisiert wird,

oder

-die Zusammenfassung von Planfeststellungsverfahren und -beschuß im Sinne einer umfassenden Bezeichnung des Rechtsinstituts.

Planfeststellung ist künftig, soweit nichts anderes vermerkt, immer im Sinne von Planfeststellungsverfahren zu verstehen.

b) Planfeststellungsverfahren

Der Begriff des Planfeststellungsverfahrens hat sich demgegenüber vielfältigen Definitionsvorschlägen unterziehen müssen (7). Ursprünglich war das deshalb bedeutsam, weil zahlreiche Planungsgesetze ein zusammenhängendes System für ein Planfeststellungsverfahren nicht erkennen ließen (8). Nach Erlaß des VwVfG dürften jedoch weitere Bestrebungen auf diesem Gebiet nachlassen, da künftige Planungsgesetze im Hinblick auf § 72 Abs. 1 VwVfG ein Planfeststellungsverfahren nur ausdrücklich anordnen werden, wenn es der Sache nach auch tatsächlich eines gem. §§ 72 ff VwVfG ist (9).

Als Substrat sämtlicher Bemühungen sollten in Abstimmung mit dem VwVfG die wesentlichen Elemente eines Planfeststellungsverfahrens zu dessen Kennzeichnung stichwortartig

7) Ule/Laubinger S. 179; Wolff/Bachof III § 158 Rnr. 5 ff jeweils mwN.

8) Blümel I S. 24 ff, 120 ff, 124 f.

9) Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 2.

zusammengestellt werden. Nach teilweiser Auffassung lassen die Begriffsmerkmale auch heute noch Rückschlüsse auf das sich daran anschließende Teilhabe- und Rechtsschutzsystem zu (10). Außerdem ist mit ihrer Hilfe kontrollierbar, welches die Fachplanungen sind, an die sich die §§ 72 ff VwVfG wenden.

- Gegenstand des Verfahrens ist die Prüfung eines Planes über ein Bauvorhaben, dessen vollständige Auswirkungen auf die beplante Fläche und deren Umwelt durch die Planunterlagen erkennbar sind (11).
- Die Prüfung erfolgt unter Abwägung der für die Ausübung des Planungsermessens maßgeblichen öffentlichen und privaten Belange (12).
- Die Drittbeteiligung von betroffenen Behörden und Privaten zur Geltendmachung öffentlicher und privater Belange geschieht durch ein rechtsförmlich ausgebildetes Anhörungsverfahren (13).
- Neben anderen Wirkungen (14) hat ein Planfeststellungsverfahren eine umfassende Konzentrations- und Gestaltungswirkung, indem der als Verwaltungsakt ergehende Planfeststellungsbeschluß sämtliche nach anderen

10) Hoppe/Schlarmann Rnr. 24.

11) vgl. etwa noch die von Fickert S. 74 als klassisch bezeichnete Definition von Gleim; s. auch § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG.

12) herausgehoben von Fickert S. 74; Gleim S. 341.

13) nach der hier vertretenen Auffassung zur Wesentlichkeit der Bürgerbeteiligung in Planfeststellungsverfahren; in demselben Sinne Blümel I S. 120; a. A. Hiddemann Diss. S. 35 f, der nach Sinn und Zweck dem Anhörungsverfahren lediglich Informationsinteresse beimißt.

14) so z.B. die Genehmigungswirkung: § 75 Abs. 1 S. 1 1. Hs. VwVfG; die Duldungswirkung: § 75 Abs. 2 S. 1 VwVfG; die Ausgleichswirkung: § 75 Abs. 2 S. 2 bis 5 VwVfG; dazu Stelkens/Bonk/Leonhardt § 75 Rnr. 4 ff.

Rechtsvorschriften erforderlichen
hoheitlichen Entscheidungen ersetzt
und rechtsgestaltend alle öffentlich-
rechtlichen Beziehungen zwischen dem
Träger des Vorhabens und den durch den
Plan Betroffenen regelt (15).

2. Einordnung des Planfeststellungsverfahrens in den Planungsprozeß

Die Planung einer Bundesfernstraße, einer Eisenbahnlinie
oder eines Flughafens erschöpft sich nicht im Planfest-
stellungsverfahren. Die Planungsträger bereiten vielmehr
den Planentwurf in einem vorherigen Planungsabschnitt
gründlich vor. Dabei ist der Planinhalt mit den Interessen
der übrigen Raumplanungsordnung abzustimmen. Die Ein-
bettung des Planfeststellungsverfahrens in das überge-
ordnete Planungsraster soll daher besonders auch für
das weitere Verständnis des Umfangs und der Grenzen
der Mitwirkungsbefugnisse Privater kurz skizziert werden.

a) Einordnung in das Raumplanungsrecht

Das Planfeststellungsverfahren ist zunächst Bestandteil
des Fachplanungsrechts, dieses wiederum Teil des sich
in Gesamtplanungsrecht und Fachplanungsrecht aufgliedernden
Raumplanungsrechts (16). Zur Gesamtplanung in vier
Planungsebenen gehört die Ortsplanung (Bauleitplanung
der Gemeinde), die Regionalplanung, die Landesplanung
und die Bundesplanung (17). Diese Planungsebenen sind

15) Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 1; Ule/Laubinger S. 180;
Blümel/Ronellenfitsch S. 65.

16) der Systematik von Hoppe/Schlarmann Rnr. 7 ff;
Schmitt Glaeser/König JA 1980, S. 322; Fickert
S. 69 f und Forsthoff/Blümel S. 17 ff folgend.

17) letzteres ist str.; vgl. Hoppe/Schlarmann Rnr. 10
FN 11; Forsthoff/Blümel aaO..

auch im Fachplanungsrecht unterscheidbar. Während die überfachliche Gesamtplanung der flächendeckenden Planung des Raumes dient, konzentriert sich die Fachplanung auf die Realisierung eines bestimmten raumbezogenen Vorhabens (18), wie z. B. den Bau einer Bundeswasserstraße, eines Regionalflughafens oder eines städtischen U-Bahnnetzes.

Zwischen Gesamtplanung und Fachplanung ergeben sich Abhängigkeiten dergestalt, daß jeweils die höhere Planebene Vorgaben für die niedrigere trifft (19). Die Bauleitplanung hat als Gesamtplanung also die überörtliche Planfeststellung für eine Bundesautobahn zu beachten (20).

b) Einordnung in das Fachplanungsrecht

Das Fachplanungsrecht zerfällt seinerseits horizontal gesehen in zwei Planungsstufen (21). Innerhalb der Fachplanung ist das Planfeststellungsverfahren ein Abschnitt, der mit dem Antrag des Trägers des Vorhabens (Unternehmer) auf Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses unter Einreichung des aufgestellten Planes einsetzt (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG) (22). Das Planfeststellungsverfahren

18) Fickert S. 70; Kodal S. 650.

19) Kodal S. 649 begründet das damit, daß sich die kleinere Ordnung in die größere einzufügen habe, weil anders eine Ordnung für den größeren Raum nicht zu erreichen sei.

20) Breuer S. 197 ff.

21) von Planungsebenen spricht man im vertikalen Verhältnis zwischen örtlichen und überörtlichen Planungen, von Planungsstufen bei der horizontalen Betrachtung des Verfahrensablaufs; Forsthoff/Blümel S. 22 f.

22) Hoppe/Schlarmann Rnr. 27; Fickert S. 68.

endet mit dem Planfeststellungsbeschluß gem. § 74 Abs. 1 VwVfG (23).

Vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens liegt die vorbereitende Planung (24). Sie dient dazu, einen Planentwurf zu erstellen, der den Anforderungen des § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG an die Qualität des Planes mindestens entspricht. Dieser Verfahrensgang birgt für den Stellenwert der Bürgerbeteiligung freilich eine erhebliche Problematik.

Sämtliche Beteiligungsvorschriften des Planfeststellungsverfahrens beziehen sich nicht auf die vorbereitende Planung. Da der vorbereitenden Planung gegenüber dem Bürger nach überwiegender Auffassung (25) auch nur verwaltungsinterne Bedeutung zukommt, kann dieser die im Planentwurf getroffenen Entscheidungen nicht anfechten. Bislang konnten nur die in ihrer Planungshoheit betroffenen Gemeinden vorbereitende Planungsakte unter Berufung auf eine Verletzung ihrer Anhörungsrechte angreifen (26).

-
- 23) Ule/Laubinger S. 198; anders Fickert S. 68, er meint, das Planfeststellungsverfahren ende mit der Vorlage der Planunterlagen sowie der im Anhörungsverfahren (als Teil des Planfeststellungsverfahrens) eingegangenen Einwendungen, Stellungnahmen und ggf. der vorgeschlagenen Änderungen und/oder Ergänzungen des Planes. Das ist allerdings im Hinblick auf die Gesetzessystematik - Abschnitt 2 (Planfeststellungsverfahren) beinhaltet § 75 VwVfG (Planfeststellungsbeschluß) - sowie auf § 9 VwVfG - das Verfahren schließt den Verwaltungsakt ein - unzutreffend.
- 24) auch vom vorgeschalteten oder vorgelagerten Planungsverfahren ist die Rede.
- 25) BVerwG VkB1. 1969, S. 108; OVG Lüneburg DVBl. 1966, S. 411; Hoppe/Schlarmann Rnr. 53 ff; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 70 ff; Fickert S. 67; Kodal S. 751.
- 26) BVerwGE 56, S. 110; 31, S. 266; BVerwG DÖV 1979, S. 517; BVerwG DVBl. 1974, S. 562.

Andererseits werden aber schon in diesem frühen Stadium der Planung durch ausführliche sachverständige Untersuchungen in akribischer Kleinarbeit die Plandaten ermittelt, die regelmäßig unverrückbare Prämissen für das Planfeststellungsverfahren bilden. So werden in der vorgelagerten Planung die Vorgaben der Raumplanung festgeschrieben. Vorentschieden werden z. B. auch die Linienführungen der Bundesfernstraßen gem. § 16 FStrG und der Bundeswasserstraßen gem. § 13 WaStrG sowie der Flughafenstandort durch die Flutplatzgenehmigung gem. § 6 LuftVG.

Diesen Vorentscheidungen müssen die Bürger tatenlos zusehen. Häufig wissen sie noch nicht einmal etwas von der Existenz einer Planung. Im Anhörungsverfahren gelingt es ihnen bei den zahlreichen planerischen Details allenfalls, die Plandaten rechnerisch nachzuvollziehen. Voraussetzungen und Grundlagen der Planung werden sie auf ihre sachliche Richtigkeit selten untersuchen können, ohne eine komplette aufwendige Alternativplanung zu betreiben.

Die gesamte vorgelagerte Planung unterliegt erst nach Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses richterlicher Nachprüfung (27). Wenn schon erhebliche Geldsummen verplant oder gar in den Ausbau eines Vorhabens investiert sind, ist es aber für eine Kehrtwendung meistens zu spät.

Ob daher das gegenwärtige Beteiligungssystem im Anhörungsverfahren ausreicht oder ob eine wie auch immer geartete Mitwirkung Privater früher als im Anhörungsverfahren einsetzen muß, um gegenüber dem Bürger vollendete Planungstatsachen (28) und einen eher marginalen

27) BVerwG VkB1. 1969, S. 108; BVerwG VkB1. 1968, S. 180; Hoppe/Schlarmann Rnr. 55 f; Kopp, VwVfG aaO..

28) Der Begriff wurde geprägt durch Blümel, Festgabe S. 133 ff.

Charakter (29) des Anhörungsverfahrens zu vermeiden, ist für die gesamte Effizienz der Bürgerbeteiligung eine Kardinalfrage, der an geeigneter Stelle (30) weiter nachzugehen ist.

3. Verhältnis zum enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren

Die Planfeststellung nach dem VwVfG erfaßt nur das außer-enteignungsrechtliche (31) Verfahren. Damit ist jegliche Planfeststellung gemeint, die einen Bauplan feststellt. Seit Erlaß des Preußischen Enteignungsgesetzes gibt es aber auch das enteignungsrechtliche Planfeststellungsverfahren. Zwar sind die meisten enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren in Landesenteignungsgesetzen geregelt (32), so daß das VwVfG des Bundes wegen § 1 VwVfG nicht zur Anwendung käme. Hingegen schreiben auch Bundesgesetze (33) enteignungsrechtliche Planfeststellungsverfahren vor.

§§ 72 ff VwVfG können hier nicht ergänzend eingreifen. Der offene Wortlaut des § 72 Abs. 1 VwVfG bedarf insoweit

29) Battis S. 98, 271.

30) s. C IV 6 S. 204 ff.

31) Hoppe/Schlarmann Rnr. 8; Kodal S. 907; Blümel II S. 33; ders. DVBl. 1964, S. 905 ff.

32) Zusammenstellung der Landesenteignungsgesetze bei Germershausen/Seydel/Marschall 2. Bd., S. 289, 595, 603, 780, 917, 1222, 1480, 1536, 1694; vielerorts gilt auch noch das PrEnteigG von 1874, so z.B. in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Nichts anderes gilt, wenn Bundesgesetze auf die Landesenteignungsgesetze verweisen; vgl. § 37 S. 3 BbG, § 19 Abs. 5 FStrG, § 31 Abs. 3 PBefG.

33) vgl. etwa das Landbeschaffungsgesetz vom 23.2.1957 (BGBl. I S. 134), insbesondere §§ 28 bis 57 LBG.

der systematischen Korrektur. Das ist aus § 75 Abs. 1 S. 2 VwVfG zu folgern, wonach die Gestaltungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses ausschließlich öffentlich-rechtlicher Natur ist, während es Kennzeichen eines Enteignungsbeschlusses ist, die Plandurchsetzung gegenüber sämtlichen entgegenstehenden privaten Rechten zu gewährleisten (34).

Dennoch ist das Planfeststellungsverfahren des VwVfG für das enteignungsrechtliche Planfeststellungsverfahren in einem Punkte von Belang. Es entwickelt nämlich eine Vorwirkung auf das Enteignungsverfahren dergestalt, daß es nicht nur die Zulässigkeit der Enteignung feststellt, sondern auch durch die Festlegung der in Anspruch zu nehmenden Flächen den Umfang der Enteignung vorgibt (35). Damit rückt die Bedeutung dieser Vorwirkung für die Behandlung enteignungsrechtlicher Fragen im außerenteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren in den Vordergrund. Zutreffend führt das BVerwG (36) aus, daß bereits der Planfeststellungsbeschluß einer Nachprüfung gem. Art. 14 GG standhalten muß.

In diesem Lichte dürfte auch die Zulässigkeit enteignungsbezogener Einwendungen bei der Bauplanfeststellung zu sehen sein. Ohne dem Teilaspekt der Einwendungstypologie hier vorgreifen zu wollen (37), wäre es unerträglich, enteignungsbezogene Einwendungen dem enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu reservieren, wenn der Enteignungsbetroffene wegen der Vor- bzw. Bindungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses mit diesen Einwendungen - verfahrensrechtlich an der

34) zur Abgrenzung Breuer S. 85.

35) Hoppe/Schlarmann Rnr. 41 bis 45.

36) BVerwG DVBl. 1975, S. 715; dem folgend Hoppe/Schlarmann Rnr. 192; Kodał S. 908.

37) s. C III 1 d, e S. 146 ff, S. 148 ff.

richtigen Stelle - in der Sache faktisch präkludiert wäre (38).

4. Planfeststellungsverfahren im engeren und im weiteren Sinn

Zuweilen wird versucht, zur weiteren Abgrenzung einzelner Verfahrensabschnitte im Planungsprozeß zwischen Planfeststellungsverfahren im engeren und im weiteren Sinn zu unterscheiden. So verwendet Blümel (39) dieses Begriffspaar teilweise dazu, mit Planfeststellung im engeren Sinn das Planfeststellungsverfahren oder den Planfeststellungsbeschluß, mit Planfeststellung im weiteren Sinn jedes Tätigwerden in Ansehung eines Planes zu bezeichnen. Demgegenüber differenziert der gleiche Verfasser an anderer Stelle (40) zwischen den Stufen der vorbereitenden Planung (gleich Planung im engeren Sinn) und der endgültigen durchführenden, verwirklichenden, d.h. rechtsverwirklichenden Planung (gleich Planfeststellung).

Stelkens/Bonk/Leonhardt (41) hingegen fassen das Verfahren gem. §§ 74, 75 VwVfG als Planfeststellungsverfahren im engeren Sinn, die Gesamtheit des Verfahrens gem. §§ 73 bis 75 VwVfG als Planfeststellungsverfahren im weiteren Sinn auf.

Wolff/Bachof (42) halten sogar raumbezogene Gesamt- und Fachplanungen für Planfeststellungsverfahren im weiteren Sinn. Planfeststellungsverfahren im engeren Sinn sind dort die auf Fachplanungen gerichteten Verfahren.

38) zu diesem Problemkreis ausführlich Blümel II S. 421 ff, 467 ff.

39) Blümel I S. 24.

40) Forsthoff/Blümel S. 22.

41) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 7.

42) Wolff/Bachof III § 158 Rnr. 5.

Die bisherigen Beispiele zeigen bereits, daß die uneinheitliche Begriffsverwendung mehr Verwirrung stiftet als Klarheit schafft. Da der Unterscheidung von Planfeststellungsverfahren im engeren und weiteren Sinn weder vom Gesetz her noch funktionell weitere Bedeutung zukommt, sollte man gänzlich auf sie verzichten.

II Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Planfeststellungsverfahren und den übrigen Verfahrensarten des VwVfG

Nachdem zunächst das Planfeststellungsverfahren seine Zuordnung im allgemeinen Planungssystem erhalten hat, soll es im folgenden als Verfahrensart des VwVfG qualifiziert werden.

1. Das förmliche Verfahren

Das VwVfG stellt als Verfahrensarten (43) das nichtförmliche (§ 10 VwVfG), ausnahmsweise das förmliche Verwaltungsverfahren (§§ 63 bis 71 VwVfG) und das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 bis 78 VwVfG) zur Verfügung. Dabei liegt es nahe, zwischen den beiden letzteren besonderen Verfahrensarten wegen ihrer Förmlichkeiten auf Anhub Verwandtschaften zu vermuten, die eine Ergänzung der Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens um die des förmlichen Verfahrens erlauben könnten. Diese Verwandtschaften ließen sich ggf. auch für Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren nutzbar machen.

Dafür spricht jedenfalls die systematische Einordnung beider Verfahrensarten unter Teil V als Besondere Verfahren, während beispielsweise das Rechtsbehelfsverfahren einen eigenen Titel (Teil VI) erhielt. Entste-

43) Verfahrensarten verstanden i. S. von § 9 VwVfG; ein weiteres Verwaltungsverfahren ist das Rechtsbehelfsverfahren (§ 79 f VwVfG), das hier ausgeklammert bleiben soll.

hungsgeschichtlich lassen sich auch die weitgehenden Verweisungen (44) in den Vorschriften über die Planprüfung und den Planfeststellungsbeschluß auf die Rechte der Verfahrensbeteiligten des förmlichen Verfahrens im Musterentwurf (§§ 53 bis 56 EVwVfG 1963) heranziehen.

Die Auffassung, das Planfeststellungsverfahren sei nur ein Anwendungsfall des förmlichen Verfahrens und §§ 63 bis 71 VwVfG seien daher, soweit §§ 72 bis 78 VwVfG keine Sonderregelung aufwiesen, auch für das Planfeststellungsverfahren gültig, wird demzufolge etwa von Meyer (45) vertreten. Zur Begründung stützt sich Meyer auf § 72 VwVfG, der für das förmliche Verfahren keine besondere Einschränkung enthalte. Zudem besage die Verweisung in den §§ 73 Abs. 6 S. 6, 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG auf bestimmte Vorschriftenteile des förmlichen Verfahrens nur, daß diese und nicht die gesamte Vorschrift (46) entsprechend anwendbar seien.

Die rein gesetzessystematische Auslegung erscheint jedoch vordergründig. Sie läßt sich ebenso umkehren mit der Begründung, gerade der Hinweis auf die in Bezug genommenen Vorschriften des förmlichen Verfahrens ergebe, daß nur diese die Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens ergänzen sollten (47). Auch die amtliche Begründung (48), das Planfeststellungsverfahren beinhalte gegenüber dem förmlichen Verfahren die spezielleren Regeln, überzeugt wenig.

44) ME S. 36 f, vgl. dort § 59 Abs. 6 S. 2 EVwVfG 1963 sowie § 60 Abs. 1 S. 2 EVwVfG 1963.

45) Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 6.

46) § 67 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 Nr. 1 und 4, Abs. 3; §§ 68 bis 70 VwVfG.

47) h.M. Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 4; Ule/Laubinger S. 183; Fickert S. 80; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 45; Knack § 72 Rnr. 6.5.

48) amtll. Begr. zum Entwurf 1973, BTDr. 7/910 S. 87.

Entscheidend ist hingegen, daß sich das Problem auf die Frage reduziert, ob § 65 VwVfG im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens entsprechend gilt (49). Denn Einigkeit besteht insoweit, als § 63 VwVfG mit § 72 VwVfG korrespondiert, §§ 64 und 66 VwVfG spezielle Ausformungen in § 72 VwVfG erhalten haben, § 67 VwVfG im in § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG dargelegten Umfang und §§ 68 bis 70 VwVfG ohnehin vollständig über §§ 73 Abs. 6 S. 6, 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG Eingang in das Planfeststellungsverfahren gefunden haben (50). Letztlich ist § 71 VwVfG (Ausschußverfahren) für Planfeststellungsverfahren praktisch ohne Bedeutung (51).

§ 65 VwVfG ordnet das förmliche Beweisverfahren der ZPO mit Erscheinspflicht für Zeugen und Sachverständige an. Obwohl diese Regelung im Interesse einer formell abgesicherten Wahrheitsfindung auch nach h. M. (52) zur Stärkung der Position beteiligter Bürger für das Planfeststellungsverfahren wünschenswert erscheint, lehnt sie eine entsprechende Anwendung - aus ihrer Sicht dem ersten Anschein nach konsequent - ab.

Daß auf § 65 VwVfG nicht ausdrücklich verwiesen wird, könnte indes unerheblich sein. Zwar gibt es diese Norm seit dem Musterentwurf (dort § 51 EVwVfG 1963) in nahezu unveränderter Form. Die Beweiserhebung ist für das

49) Laubinger JA 1976, S. 470; Meyer/Borgs-Maciejewski aaO..

50) so auch Meyer/Borgs-Maciejewski aaO. im Einklang mit der h. M..

51) es wird allerdings die Auffassung vertreten, daß Ausschüsse in Planfeststellungsverfahren tätig werden können, so Stelkens/Bonk/Leonhardt § 88 Rnr. 4; daher sind Meyer/Borgs-Maciejewski aaO. für eine Anwendung von § 71 VwVfG in §§ 72 ff VwVfG.

52) so ausdrücklich Ule/Laubinger S. 183; Laubinger JA 1975, S. 809.

Planfeststellungsverfahren jedoch überhaupt nicht geregelt. Insofern bot sich auch keine Verweisungsvorschrift an, die die bestehende Gesetzeslücke durch Hinweis auf § 65 VwVfG ausgefüllt hätte. Es würde systemwidrig anmuten, dieses Defizit wegen der ansonsten vorhandenen expliziten Verweisungen als gesetzgeberische Absicht zu deuten. Denn die Formvorschriften sind im Planfeststellungsverfahren nicht minder ausführlich als im förmlichen Verfahren (53). Man wird auch nicht umhin können, die Tragweite einer Beweiserhebung im Planfeststellungsverfahren mit der gleichen Elle wie im förmlichen Verfahren zu messen. Das mit der Formenstrenge verknüpfte Regelungsziel beider Verfahren, besondere Schutzgarantien wegen der Bedeutung der abschließenden Entscheidung für die Betroffenen einzubauen (54), spricht ebenfalls dafür, im Planfeststellungsverfahren mit § 65 VwVfG zu arbeiten. Dessen Wert für die wahrheitsgemäße Aufklärung des Sachverhalts mit Gewinn für alle Verfahrensbeteiligten wird allgemein anerkannt (55). Im Ergebnis, nicht in der Begründung, wird man daher Meyer folgen können, § 65 VwVfG in Planfeststellungsverfahren entsprechend anzuwenden.

2. Das nichtförmliche Verfahren

Das Planfeststellungsverfahren ist ebenso wie das nichtförmliche Verfahren im Sinn von § 9 1. Hs., 1. Fall VwVfG auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes (gleich

53) vgl. z.B. Form des Antrags (§ 64 VwVfG) zu Form des Planes (§ 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG); rechtliches Gehör (§ 66 Abs. 1 VwVfG) zu den Einwendungsbefugnissen (§ 73 Abs. 4 VwVfG); Ladung (§ 67 Abs. 1 VwVfG zu § 73 Abs. 6 VwVfG).

54) Kopp, VwVfG vor § 63 Rnr. 2; ME S. 77.

55) zum Vorteil der Erscheinspflicht von Zeugen und Sachverständigen im Verwaltungsverfahren für die beteiligten Bürger Laubinger JA 1975, S. 809; Ule/Becker S. 35 f.

Planfeststellungsbeschluß) gerichtet (56). Deshalb konnte § 72 Abs. 1 VwVfG auf die übrigen Vorschriften des VwVfG verweisen. Beteiligungsrechte des Bürgers im nichtförmlichen Verwaltungsverfahren finden aber nur Anwendung, soweit die §§ 73 bis 78 VwVfG nicht von ihnen abweichen. Das Akteneinsichtsrecht des § 29 VwVfG wird ausdrücklich zur Ermessensvorschrift umgestaltet.

Der Sache nach uneingeschränkt sind also die §§ 11, 12, 14 bis 16 VwVfG sowie §§ 20 bis 30 VwVfG, ausgenommen §§ 22 und 28 VwVfG, anwendbar (57). §§ 17 bis 19 VwVfG sind mit den Einschränkungen des § 72 Abs. 2 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren heranzuziehen (58). § 22 VwVfG (Verfahrensbeginn) wird von der Spezialvorschrift des § 73 Abs. 1 VwVfG verdrängt. § 28 VwVfG (Anhörung Beteiligter) erfährt eine Verfeinerung in § 73 VwVfG (Anhörungsverfahren).

Schwierigkeiten bereitet § 13 VwVfG. Ohne bereits detailliert auf das Verhältnis zwischen Beteiligten im Sinne des Planfeststellungsrechts und im Sinne des nichtförmlichen Verfahrens eingehen zu wollen (59),

56) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 7.

57) Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 4; Ule/Laubinger S. 183; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 30 ff; Knack § 72 Rnr. 6.2.

58) da in der Regel nur Planfeststellungsverfahren Massenbeteiligungen erwarten lassen, werden die §§ 17 bis 19 VwVfG hier ihren eigentlichen Anwendungsbereich haben; so auch Knack § 72 Rnr. 6.2.

59) s. dazu Kopp, BVerwG-FS S. 389 ff; ders., Boorberg-FS S. 162 ff; C II 2 b S. 113 ff.

ist bereits jetzt davon auszugehen, daß die Vielzahl der Beteiligungsbezeichnungen (Einwender, Einwendungsberechtigter, Betroffener, Beteiligter, Dritter etc.) im Planfeststellungsrecht den Beteiligtenbegriff des § 13 VwVfG modifiziert (60). Demzufolge werden in gleicher Weise die Vorschriften des nichtförmlichen Verfahrens beeinflußt, die den Beteiligtenbegriff als Tatbestandsmerkmal enthalten. Auf das Verhältnis der §§ 72 ff VwVfG zu § 13 VwVfG wird noch einzugehen sein (61).

Auf zunehmende Kritik (62) ist die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts gem. § 72 Abs. 1, letzter Hs. VwVfG gestoßen, der im Gegensatz zu § 28 VwVfG die Befugnis zur Akteneinsicht in das pflichtgemäße Ermessen der aktenführenden Behörde stellt. Diese Abweichung war damit begründet worden (63), daß im Planfeststellungsverfahren die teilweise hohen Beteiligungszahlen einem generellen Akteneinsichtsrecht entgegenstünden, wollte man damit nicht das Gleichbehandlungsgebot verletzen. Außerdem sei durch die Planauslegung dem Informationsbedürfnis beteiligter Bürger weitgehend abgeholfen.

Bei Massenbeteiligungen hätte sich aber angeboten, es bei den insoweit getroffenen gesetzlichen Beschränkungen (§ 29 Abs. 2 S. 1, 1. Fall VwVfG) zu belassen. Selbst in Massenvverfahren ist Akteneinsicht noch dadurch möglich, daß eine bestimmte Mindestzahl Betroffener einen Bevollmächtigten oder einen Vertreter im Sinne des § 17 VwVfG ernennt,

60) Kopp, BVerwG-FS aaO..

61) C II 2 b S. 113 ff.

62) Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 6; Ule/Laubinger S. 183; dies. 52. DJT B S. 38; Blümel, Weber-FS S. 555 FN 88.

63) amtl. Begr. zu § 68 EVwVfG 1973, BTDr. 7/91o S. 87.

der Akteneinsicht erhält (64). Restriktive Ausnahmebestimmungen wären zwar unumgänglich bei absoluten Großverfahren, wollte nicht bereits das Akteneinsichtsrecht jeglichen Behördenablauf durch ständige Unterbrechungen unmöglich machen. Allerdings hätte es zur Bewältigung des organisatorisch-technischen Problems ausgereicht, den Zugang zu Aktenstücken von einer erheblichen rechtlichen Betroffenheit oder einem entsprechend erhöhten quantitativen Umfang einer Bevollmächtigung oder Vertretung abhängig zu machen.

Die Folgen der derzeitigen Ermessenslösung sind indessen weniger weitreichend, als ihre scheinbare Unverbindlichkeit vermuten läßt. Jede Ermessensausübung ist bei verfassungsgemäßer Auslegung (65) des § 72 Abs. 1, letzter Hs. VwVfG am Ermessenszweck kontrollierbar. Würde die Ausübung des Akteneinsichtsrechts die Funktionsfähigkeit der Verwaltung nicht oder wenig beeinträchtigen (66),

64) vgl. § 29 Abs. 1 S. 3 VwVfG; insofern ist § 72 Abs. 1 letzter Hs. VwVfG mit § 29 VwVfG überhaupt nicht abgestimmt; s. Ule/Laubinger 52. DJT B S. 38; grundlegend von Mutius DVBl. 1978, S. 665 ff.

65) s. Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 6; insbesondere im Hinblick auf das Übermaßverbot, das Prinzip des rechtlichen Gehörs - das allerdings nach Wolff/Bachof III § 156 Rnr. 139 nur im Gerichtsverfahren und nicht im Verwaltungsverfahren Verfassungsrang genießt - und das Prinzip der Waffengleichheit.

66) das ist der Fall, wenn Akteneinsicht in einem Planfeststellungsverfahren ohne Massenbeteiligung begehrt wird, wenn sich Masseneinwender durch wenige Bevollmächtigte oder Vertreter gem. § 17 VwVfG vertreten lassen oder wenn es sich um Betroffene handelt, deren Interessen in besonders starkem Maße durch das Planvorhaben berührt werden (z.B. unmittelbare Nachbarn oder Eigentümer der Standortgrundstücke).

bestünde für eine Ablehnung abgesehen von den weiteren Gründen des § 28 Abs. 2 VwVfG keine Veranlassung (67). So gesehen ist die Ermessensprüfung gem. § 72 Abs. 1, letzter Hs. VwVfG identisch mit der des § 29 Abs. 2, 1. Fall VwVfG und daher ohne konstitutiven Gehalt (68).

III Verhältnis des im VwVfG geregelten Planfeststellungsverfahrens zum fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren

Ihre eigentliche funktionelle Bewährungsprobe (69) haben die §§ 72 ff VwVfG im Verhältnis zur außerenteignungsrechtlichen Planfeststellung zu bestehen. Praktisch können Mitwirkungspositionen aus dem VwVfG nur umgesetzt werden, wenn sich betroffene Bürger im Verlaufe eines Fachplanungsverfahrens darauf berufen können. In prozessualer Hinsicht müssen Beteiligungsrechte des Bürgers aus dem VwVfG Prüfungsgegenstand der formellen Rechtmäßigkeit eines (Fach-)Planfeststellungsbeschlusses sein (70).

Der gegenwärtige Einfluß der Planfeststellungsregelungen des VwVfG auf Fachplanungsgesetze hängt von drei kumulativ wirkenden Faktoren ab. Zunächst ist der bundesstaatlichen Ordnung Rechnung zu tragen. Gem. § 1 VwVfG

-
- 67) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 38; Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 8.
- 68) daraus hat bereits Schleswig-Holstein die Konsequenzen gezogen und im Gesetz zur Änderung des LVwVfG vom 18.12.1978 (G u. VBl. 1979, S. 2) bei der Anpassung des Planfeststellungsverfahrens an den Wortlaut des VwVfG (s. Art. 1 Nr. 80) die § 72 Abs. 1, letzter Hs. VwVfG entsprechende Passage weggelassen.
- 69) i. S. ihrer Aufgabe, Musterregeln für die bereits vorhandenen Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht zu sein.
- 70) dies muß jedenfalls als vorläufige Zielvorstellung der Nutzenanwendung der Planfeststellungsvorschriften erhalten. Endziel wäre die Abschaffung jeglichen Verfahrensrechts in Fachplanungsverfahren durch schlichten Verweis auf das VwVfG.

des Bundes ist zu prüfen, ob das VwVfG des Bundes oder der Länder auf das jeweilige Fachplanungsgesetz Anwendung findet. Weiterhin müssen die angesprochenen Fachplanungen auch Planfeststellungsverfahren i. S. des VwVfG enthalten. Ist diese Frage bejaht, kann schließlich eine konkrete Norm aus dem Landes- bzw. Bundes-VwVfG ein außerenteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren nur ergänzen, wenn die korrespondierende Fachplanungsvorschrift den Fall weder inhaltsgleich geregelt hat noch ihr sonstige Normen des Spezialgesetzes entgegenstehen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2, letzter Hs., Abs. 2 S. 1, letzter Hs. VwVfG) (71).

1. Anwendungsbereich des VwVfG des Bundes im Verhältnis zu denen der Länder

a) Die Regelung des § 1 VwVfG

Das VwVfG des Bundes ist bei Fachplanungen nur anwendbar, wenn Bundesbehörden Planfeststellungsverfahren in Ausführung von Bundesgesetzen durchführen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG). Bei der Durchführung von Planfeststellungsverfahren durch Landesbehörden gelten die jeweiligen VwVfG der Länder. Letzteres ist nicht nur bedeutsam für landesgesetzlich sondern auch für bundesgesetzlich geregelte Planfeststellungsverfahren.

71) legt man die Systematik der VwVfG zugrunde, handelt es sich streng genommen bei Faktor 1 wie bei Faktor 3 um die Frage nach der Anwendung des VwVfG. In der Besonderen Verfahrensart Planfeststellungsverfahren kann jedoch eine ihrer Bestimmungen nur dann ergänzend herangezogen werden, wenn feststeht, daß das VwVfG des Bundes überhaupt anwendbar ist.

Bei landesgesetzlich geregelten Planfeststellungsverfahren scheidet das VwVfG des Bundes schon deshalb aus, weil dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehlt, landesgesetzliche Planfeststellungsverfahren durch ein Bundesgesetz zu beeinflussen (72). Der Anwendungsbereich des VwVfG des Bundes ist also ausschließlich auf Bundesrecht gerichtet.

Bei bundesgesetzlich geregelten Planfeststellungsverfahren, die von Landesbehörden durchgeführt werden, besteht zwar gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 S. 1 VwVfG theoretisch die Möglichkeit, auf das VwVfG des Bundes zurückzugreifen. Praktisch schaltet aber die Konkurrenzklausel des § 1 Abs. 3 VwVfG das Bundes-VwVfG deshalb aus, weil alle Länder für die öffentlich-rechtliche Tätigkeit ihrer Behörden zur Ausführung von Bundesrecht Landes-VwVfG geschaffen haben (73). Im Ergebnis ist diese Verlagerung ins Landesrecht für die Rechte der Bürger kaum von Bedeutung (74), weil entweder die Landes-VwVfG bloße Verweisungsregelungen getroffen haben oder als Vollregelungen mit dem VwVfG des Bundes in den

72) BVerfGE 26, S. 384 zur Nichtigkeit von § 9 Abs. 1 EKrG vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 681), der bundesgesetzlich die Kreuzung zwischen nicht bundeseigenen Eisenbahnen und Landesstraßen regelte; ebenso Kodal S. 702; Wolff/Bachof III § 158, Rnr. 8.

73) Ule/Laubinger S. 182; Fickert S. 78 f.

74) Unterschiede bestehen beispielsweise bei der Zuständigkeit der Anhörungsbehörde oder der Art und Weise der öffentlichen Bekanntmachung; s. Ule/Laubinger S. 184 f.

§§ 72 bis 78 VwVfG weitgehend (75) inhaltsgleich sind.

- b) Maßgeblichkeit des Rechtsträgers einer Behörde für die Anwendung des Bundes- oder des Landes-VwVfG

Maßgeblich kommt es für die Feststellung der Behördenzugehörigkeit auf die Eingliederung der mit der Planung betrauten Behörden (Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde) in die Bundes- oder Landesverwaltung an. Daher ist das VwVfG des Bundes ausschließlich neben dem Fachplanungsgesetz anzuwenden, wenn Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde - wie im Beispiel der §§ 14 Abs. 1, 17 WaStrG (76) - Bundesbehörden sind. Das Planfeststellungsverfahren wickelt sich unter Einbeziehung nur der Landes-VwVfG ab, falls Planfeststellungs- und Anhörungsbehörden zur Landesverwaltung gehören (77).

Fraglich könnte indes die Behandlung der in § 36 BbG auftretenden Konstellation sein, daß Planfeststellungs-

-
- 75) die vorgenommenen Abänderungen (s. Ule/Laubinger aaO.) beziehen sich in keinem Falle auf Beteiligungsvorschriften. Inzwischen hat auch das Land Schleswig-Holstein durch Änderungsgesetz vom 18.12.1978 (G u. VBl. 1979, S. 2) mit Wirkung vom 1.4.1979 die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren im Allgemeinen Verwaltungsgesetz dem VwVfG wörtlich angepaßt.
- 76) die Wasser- und Schifffahrtsdirektion ist mittlere Bundesbehörde, vgl. Friesecke § 45 Rnr. 1 ff; im wasserstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren zugleich Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde, s. §§ 17 ff WaStrG.
- 77) z.B. im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren aufgrund Art. 87 d GG, § 10 Abs. 1 LuftVG, jedoch str.; ablehnend: (Zuständigkeit des Bundes) Bäumler/Kopf/Schönefelder NJW 1980, S. 922 ff; zustimmend: Blümel NJW 1980, S. 1669 ff; zuletzt BVerwG NJW 1981, S. 1629 f unter Bezugnahme auf BVerwGE 58, S. 347; im fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren aufgrund Art. 90 Abs. 2 GG, §§ 18 Abs. 1 S. 1, 18 a Abs. 1 S. 1 FStrG.

behörde eine Bundesbehörde (78), Anhörungsbehörde aber eine Landesbehörde (§ 36 Abs. 2 BbG) ist (79). Unklar ist, ob dann die Planfeststellungsbehörde gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG das VwVfG des Bundes, die Anhörungsbehörde gem. § 1 Abs. 3 VwVfG in demselben Planfeststellungsverfahren das VwVfG ihres Bundeslandes anzuwenden hat. Diese Lösung drängt sich aber auf angesichts der Tatsache, daß die in § 36 Abs. 2 BbG angesprochene höhere Verwaltungsbehörde ihre Anhörungstätigkeit nur in Ausführung eigenen Landesrechts ausüben kann (80). Sie muß also gem. § 1 Abs. 3 VwVfG auf ihr eigenes Landes-VwVfG zurückgreifen. Zudem ließe sich diese durch die Beteiligung von Behörden verschiedener Rechtsträger hervorgerufene Zweispurigkeit des Verwaltungsverfahrens in

-
- 78) wobei alternativ der Bundesminister für Verkehr oder der Vorstand der Deutschen Bundesbahn bzw. eine von ihm ermächtigte Dienststelle die Pläne feststellt (§ 36 Abs. 3 BbG), Finger § 36 Rnr. 4; der Vorstand der Deutschen Bundesbahn ist oberste Dienstbehörde, Finger § 20 Rnr. 1 f.
- 79) daß ein Anhörungsverfahren durchzuführen ist, ergibt sich aus den zu § 36 BbG ergangenen Planfeststellungsrichtlinien Bundesbahn Nr. 37 ff (40, 44); zum Verfahren selbst s. Achterberg DÖV 1960, S. 171.
- 80) der Bund führt das Bundesbahngesetz gem. Art. 87 Abs. 1 GG in bundeseigener Verwaltung aus, Stern II S. 822; von Münch/Broß Bd. 3 Art. 87 Rnr. 12; bundeseigene Verwaltung kann somit nicht von Länderbehörden versehen werden. Da die Durchführung von Anhörungsverfahren also nicht zur bundeseigenen Verwaltungstätigkeit gehört, weil sonst § 36 Abs. 2 BbG verfassungswidrig wäre, kommt nur landeseigene Verwaltung in Betracht. Eine Verpflichtung zum Tätigwerden erlegt § 36 Abs. 2 BbG der höheren Verwaltungsbehörde nicht auf. Zur Vereinbarkeit des Anhörungsverfahrens gem. § 36 Abs. 2 BbG mit dem Grundgesetz Koch DÖV 1951, S. 380 ff und Marschall DÖV 1950, S. 673 ff. Ein Fall unzulässiger Mischverwaltung ist nicht gegeben, weil der Anhörungsbehörde keine Entscheidungskompetenzen zustehen, Ule/Laubinger S. 187; zu den Voraussetzungen einer Mischverwaltung Wolff/Bachof II § 77 V a 2.

Bund und Ländern sowie die dadurch bedingte Anwendung zweier VwVfG in einem Planfeststellungsverfahren auch damit rechtfertigen, daß der Anhörungsbehörde nach dem VwVfG eine eigene funktionale Zuständigkeit zur Wahrnehmung bestimmter gesetzlicher Aufgaben zukommt (81). Die Tätigkeit der Anhörungsbehörde wird zwar häufig als Hilfstätigkeit für die Planfeststellungsbehörde bezeichnet (82), Amtshilfetätigkeit ist sie wegen § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG aber nicht (83). Letztlich sind wegen der inhaltlich gleichlautenden Ländergesetze gegenwärtig keine Koordinationsprobleme zu erwarten (84).

2. Die bedeutsamen Planfeststellungsverfahren im Bundesrecht

Auf welche Fachplanungen die VwVfG des Bundes und der Länder derzeit im einzelnen ihre Geltung entfalten, hängt davon ab, inwieweit die wesentlichen Fachplanungsgesetze des Bundes (85) die entscheidenden Merkmale für das Vorliegen eines Planfeststellungsverfahrens i. S. des VwVfG enthalten. Die potentiell in Frage kommenden Kodifikationen beschäftigen sich nach wie vor wie ihre historischen Vorgänger mit dem Verkehrswege- bzw. Verkehrsanlagenbaurecht oder in neuerer Zeit vornehmlich mit der Verplanung umfangreicher Bodenflächen für Groß-

81) BVerwGE 58, S. 347; zum Gebot der Trennung von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde Kopf/Schönefelder/Richter Bayr. VBl. 1979, S. 393 ff; Knack § 73 Rnr. 3.

82) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 2; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 13.

83) Kopp, VwVfG § 4 Rnr. 11.

84) das Problem wurde bereits angesprochen in der Begr. zum Regierungsentwurf vom 18.7.1973 BTD. 7/910 S. 87; s. auch Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 2.

85) zu den Landesfachplanungsgesetzen Blümel/Ronellenfitch S. 64 f FN 263.

vorhaben (86).

a) Verkehrswege- bzw. Verkehrsanlagenbaurecht

Planfeststellungsverfahren beinhalten §§ 17 bis 18 e FStrG (Bau oder Änderung von Bundesfernstraßen) (87), § 36 BbG (Bau neuer oder Änderung von Betriebsanlagen der Deutschen Bundesbahn) (88), §§ 8 bis 10 LuftVG (Anlage und Änderung von Flughäfen und Landeplätzen) (89), §§ 14 bis 23 WaStrG (Ausbau oder Neubau von Bundeswasserstraßen) (90) sowie §§ 28 bis 30 PBefG (Bau oder Änderung von Straßenbahnen- oder O-Buslinien) (91).

Sie lassen zum Teil historisch bedingt (92) mehr (93) oder weniger (94) ausgeprägt die Merkmale der außerent-

-
- 86) nach dem LEP VI in NRW aus dem Jahre 1978 "flächenintensive Großvorhaben" bezeichnet. Gemeint sind aber nicht nur industrielle Großvorhaben, sondern auch agrarische Umstrukturierungen der Bodenflächen; s. dazu Wahl DÖV 1981, S. 600 ff.
- 87) Bundesfernstraßengesetz vom 6.8.1953 (BGBl. I S. 903) i.d.F.d.B. vom 1.10.1974 (BGBl. I S. 2413), geändert durch Gesetz vom 10.3.1975 (BGBl. I S. 685) sowie durch § 98 VwVfG des Bundes vom 25.5.1976 (BGBl. I S. 1253).
- 88) Bundesbahngesetz vom 6.8.1953 (BGBl. I S. 955), geändert durch Art. 2 § 2 des Gesetzes vom 21.12.1970 (BGBl. I S. 1765) und durch Art. 7 des Gesetzes vom 1.6.1980 (BGBl. I S. 649).
- 89) Luftverkehrsgesetz vom 10.1.1959 (BGBl. I S. 9) i.d.F.d.B. vom 14.1.1981 (BGBl. I S. 61).
- 90) Bundeswasserstraßengesetz vom 2.4.1968 (BGBl. II S. 173).
- 91) Personenbeförderungsgesetz vom 21.3.1961 (BGBl. I S. 241).
- 92) s. o. A I 3, 4 S. 20 ff, 24 ff.
- 93) vgl. die beispielhafte Entwicklung der §§ 17 ff FStrG unter Abkehr von der Reichsgesetzgebung.
- 94) z.B. § 36 BbG sowie die dazu ergangenen Richtlinien.

eignungsrechtlichen Planfeststellung, also Vorstellung eines Planentwurfs (95), Bürgerbeteiligung (96), Ausübung des Planungsermessens (97) unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange sowie die Konzentrationswirkung (98) des Planfeststellungsbeschlusses, erkennen.

Zur gleichen Kategorie wird man auch das Versuchsanlagen-gesetz vom 29.1.1976 (99) rechnen müssen, dessen § 5 ergänzend zu den Planfeststellungsregelungen der §§ 2 bis 4 auf §§ 17 ff FStrG verweist. Schließlich ist noch das Eisenbahnkreuzungsgesetz vom 14.8.1963 (100) zu nennen, das allerdings kein eigenes Planfeststellungsverfahren vorschreibt, sondern gem. § 9 Abs. 1 EKrG eine Anordnungs-behörde im Kreuzungsverfahren bestimmen läßt, ob der Plan nach Straßenrecht, Personenbeförderungsrecht oder Eisenbahnrecht festzustellen ist. Zugrunde zu legen ist das Fachplanungsgesetz desjenigen Beteiligten, bei dem substantiell und wirtschaftlich das Schwergewicht des Kreuzungsbaues liegt (101).

-
- 95) § 18 Abs. 1 FStrG; § 36 Abs. 2 S. 1 BbG; § 10 Abs. 2 LuftVG; § 17 Abs. 1 WaStrG; § 30 Abs. 2 PBefG.
- 96) § 18 FStrG; § 36 Abs. 2 S. 2 BbG; § 10 Abs. 2 bis 5 LuftVG; § 17 Abs. 3 bis 8 WaStrG; § 30 Abs. 3 bis 5 PBefG.
- 97) § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG; § 36 Abs. 1 S. 2 BbG; § 10 Abs. 7 LuftVG; § 19 Abs. 1 WaStrG; § 30 Abs. 8 PBefG.
- 98) § 18 b FStrG; § 36 Abs. 1 S. 2 BbG; § 9 Abs. 1 LuftVG; § 21 WaStrG; § 29 Abs. 1 PBefG.
- 99) Gesetz über den Bau und den Betrieb von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr vom 29.1.1976 (BGBl. I S. 241).
- 100) Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 877) i.d.F.d.B. vom 21.3.1971 (BGBl. I S. 337).
- 101) Marschall/Schroeter/Bosch C § 9 Rnr. 1.4.

b) Flächenintensive Planung

Schwieriger wird die Zuordnung bei der flächenintensiven Planung. Während §§ 7, 20 bis 29 AbfG (Errichtung und Betrieb von ortsfesten Abfallbeseitigungsanlagen sowie die Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes) (102) und in deren Sog § 9 b AtG (Errichtung und Betrieb von Atommüllzwischen- und endlagern) (103) das Verfahren zur Bauplangenehmigung dem des VwVfG fast wortgetreu (104) angeglichen haben, verlangen die Genehmigungen gem. §§ 7 ff AtG zur Errichtung und zum Betrieb einer Kernkraftanlage kein Planfeststellungsverfahren (105). Eine Genehmigung gem. § 7 AtG hat keine Konzentrationswirkung, gem. § 8 Abs. 2 AtG schließt sie allenfalls die Genehmigung nach § 4 BImSchG mit ein. Aus den gleichen Gründen ist auch ein Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG (Genehmigung umweltschädlicher Anlagen) kein Planfeststellungsverfahren (106). Gem. § 13 BImSchG kommt der

-
- 102) Abfallbeseitigungsgesetz vom 7.6.1972 (BGBl. I S. 873) i.d.F. des ÄndG vom 21.6.1976 (BGBl. I S. 1601).
- 103) Atomgesetz vom 23.12.1959 (BGBl. I S. 814) i.d.F.d.B. vom 31.10.1976 (BGBl. I S. 3053).
- 104) s. o. A II S. 27 ff.
- 105) Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 2; Wahl DÖV 1975, S. 373 FN 1; Blümel, Weber-FS S. 557.
- 106) im Ergebnis ebenso Ule DVBl. 1976, S. 732, mit der allerdings nicht ganz schlüssigen Begr., das BImSchG ordne durch Rechtsvorschrift kein Planfeststellungsverfahren an. Ob das Genehmigungsverfahren gem. § 10 BImSchG ein Planfeststellungsverfahren ist oder nicht, bedarf gerade der Überprüfung. Auf die Bezeichnung kommt es nicht an. A. A. (Planfeststellungsverfahren) Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 1; wohl auch Badura in: Erichsen/Martens S. 369; Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 2.

Genehmigung höchstens eine beschränkte Konzentrationswirkung zu (107). Dennoch ergeben sich hier sowie bei der Errichtung und dem Betrieb von Energieanlagen am ehesten Ansätze, um die Vorteile eines Planfeststellungsverfahrens (z.B. ein Planfeststellungsbeschluß statt zahlreicher Teilgenehmigungen und Vorbescheide (108)) zu nutzen (109).

Aus systematischen Gründen ist das VwVfG des Bundes nicht auf § 31 WHG (110) anzuwenden. § 31 WHG enthält kein Planfeststellungsverfahren nach Bundesrecht. Es erlegt als Bundesrahmengesetz (Art. 75 Nr. 4 GG) den Ländern die Regelung eines Planfeststellungsverfahrens beim Ausbau von Gewässern und Ufern in den Landeswassergesetzen auf. Bei Bundesrahmengesetzen scheidet das VwVfG gem. § 1 Abs. 2 VwVfG aus (111). Planfeststellungsverfahren nach den Landeswassergesetzen können also nur durch die VwVfG der Länder ergänzt werden.

Auch §§ 31 ff LBG (112) beinhalten kein außerenteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren i.S. der §§ 72 ff VwVfG. Gegenstände der Planprüfung sind ausschließlich die privaten Grundstücksrechte der von der

-
- 107) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 16; Heigl S.265.
 - 108) zu den Problemen bei Teilentscheidungen nach dem BImSchG und dem AtG s. Büdenbender/Mutschler S. 13 ff; nach Rengeling JZ 1977, S. 543 sind etwa 30 Teilgenehmigungen bis zur Inbetriebnahme eines Kernkraftwerkes erforderlich.
 - 109) Rengeling JZ 1977, S. 546 f; Knack vor § 72 Rnr. 4.3.2; a. A. Lukes NJW 1973, S. 1211.
 - 110) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27.7.1957 (BGBl. I S. 1110) i.d.F.d.B. vom 26.4.1976 (BGBl. I S. 1109).
 - 111) Knack § 1 Rnr. 1.2.2, vor § 72 Rnr. 4.2; Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 3.
 - 112) Gesetz über die Landesbeschaffung für die Aufgaben der Verteidigung vom 23.2.1957 (BGBl. I S. 134).

Enteignung betroffenen Grundeigentümer (§ 31 Abs. 1 LBG). Die komplexe Entscheidungssituation über die Verträglichkeit des Beschaffungsvorhabens mit den wirtschaftlichen, kulturellen und landwirtschaftlichen Belangen ist bereits durch eine ministerielle Vorprüfung (113) erfaßt worden, die zur Auswahl der in Frage kommenden Objekte führt.

Zweifelhaft ist schließlich innerhalb der flächenintensiven Fachplanung der Planfeststellungscharakter des Verfahrens gem. § 41 FlurbG (114). Blümel/Ronellenfitsch haben zwar in ihrem Gutachten zur Rechtsnatur der Feststellung des Wege- und Gewässerplanes überzeugend (115) die Konzentrationswirkung dieser Entscheidung für das weitere Flurbereinigungsverfahren herausgearbeitet. Fraglich ist aber, ob die nur mittelbare Beteiligung Privater an der Feststellung des Wege- und Gewässerplanes durch den Vorstand der Teilnehmergeinschaft ausreicht, um dieses Verfahren als Planfeststellung zu kennzeichnen (116).

Die mediatisierte Mitwirkung bei der Festlegung des Wege- und Gewässerplanes dürfte dann unschädlich sein, wenn es Sinn und Zweck der Anhörung ausschließlich entspräche, die kollektiven Aspekte der Betroffenheit gegenüber der Flurbereinigungsbehörde zum Tragen kommen zu lassen.

Die Besonderheit dieses Planes besteht darin, daß ein Wege- und Gewässernetz auf Grundstücksflächen verplant wird,

113) Bauch/Schmidt S. 12 f; Drucksache des 2. Deutschen Bundestages Nr. 1977, S. 17; s. § 1 Abs. 2 und Abs. 3 LBG.

114) Flurbereinigungsgesetz vom 14.7.1953 (BGBl. I S. 591) i.d.F. des ÄndG vom 15.3.1976 (BGBl. I. S. 533).

115) Blümel/Ronellenfitsch S. 62 ff; bejahend auch Hiddemann Diss. S. 37 ff.

116) insoweit Bedenken auch bei Blümel/Ronellenfitsch S. 86 f; für eine unmittelbare Beteiligung Pausch Bayr. VBl. 1980 S. 202 f.

die zum Zeitpunkt der Planfeststellung noch keine neue Eigentumszuordnung gefunden haben. Die Höfeumlegung erfolgt erst im anschließenden Landabfindungsverfahren (§§ 44 bis 55 FlurbG). Betroffene können daher Einwendungen aus ihrer tatsächlichen Eigentumssituation gegen den Wege- und Gewässerplan zum Zeitpunkt der Planfeststellung noch nicht begründen. Über die privaten Belange der Teilnehmer wird demzufolge im Wege- und Gewässerplan nicht entschieden. Das spricht für die Verzichtbarkeit einer individuellen Mitwirkung zugunsten der Teilnehmergeinschaft.

A. A. sind Blümel/Ronellenfitsch (117), die § 41 Abs. 2 FlurbG (Regierungsentwurf (118)) doppelfunktionell in dem Sinne verstanden, daß der Vorstand der Teilnehmergeinschaft ebenso private Bedenken bei der Anhörung geltend machen müßte. Ihre Argumentation fußte darauf, daß ansonsten § 41 Abs. 6 FlurbG (Regierungsvorlage) mit § 41 Abs. 2 FlurbG (Regierungsvorlage) nicht vereinbar gewesen wäre (119). Nach § 41 Abs. 6 FlurbG (Regierungsvorlage) sollte der Feststellungsbeschluß den Beteiligten im einzelnen zugestellt werden, so daß ihre Bedenken auch vorher der Flurbereinigungsbehörde mitzuteilen gewesen wären.

§ 41 Abs. 6 FlurbG (120) in der Gesetz gewordenen Fassung verlangt indes nur noch eine Zustellung an den Vorstand der Teilnehmergeinschaft (121), so daß

117) Blümel/Ronellenfitsch aaO..

118) BTDr. 7/3020.

119) Blümel/Ronellenfitsch aaO..

120) § 41 Abs. 6 FlurbG i.d.F. des ÄndG vom 15.3.1976 (BGBl. I S. 533).

121) dies steht im übrigen auch im Einklang mit § 18 Abs. 1 FlurbG: "Die Teilnehmergeinschaft nimmt die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahr." sowie mit der Systematik des Gesetzes: Dritter Teil, Erster Abschnitt §§ 39 bis 43 (gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen); Dritter Teil, Zweiter Abschnitt §§ 44 bis 55 (Grundsätze für die Abfindung).

die Begründung von Blümel/Ronellenfitsch für ein individuelles Anhörungsverfahren heute nicht mehr tragfähig ist. § 41 FlurbG enthält vielmehr ein gegenüber dem VwVfG bei der Anhörung modifiziertes Planfeststellungsverfahren, das den auf Individualität zugeschnittenen § 73 VwVfG ausschließt.

c) Besonderheiten des Telegrafengesetzes

Nicht einordnen in die bisherige Zweiteilung des Fachplanungsverfahrens lassen sich §§ 7 ff TWG (122). Das Verfahren verzeichnet gegenüber gewöhnlichen Planfeststellungen einige erhebliche Abweichungen. So gibt es keine Planfeststellungsbehörde und keinen Planfeststellungsbeschluß (123). Nach vierwöchiger Auslegung der Planunterlagen in den Post- oder Telegrafenamtern ist die Deutsche Bundespost gem. § 8 Abs. 1 TWG zur Planausführung befugt, falls kein Widerspruch eingelegt wird. Innerhalb der Auslegungsfrist läuft auch die Widerspruchsfrist. Die Einzelheiten des Widerspruchsverfahrens richten sich nach §§ 70 ff VwGO (124). Die Beteiligten können ihren Widerspruch allerdings gem. § 8 Abs. 3 TWG nur auf die Verletzung der §§ 1 bis 5 TWG oder der in § 18 TWG enthaltenen Anordnungen stützen.

-
- 122) Telegrafengesetz vom 18.12.1899 (RGBl. S. 705; BGBl. III 9021-1) i.V.m. dem Gesetz zur Vereinfachung des Planverfahrens für Fernmeldelinien vom 24.9.1935 (RGBl. I S. 1177; BGBl. III 9021-2).
- 123) das Auslegungsverfahren erfolgt durch die Deutsche Bundespost, § 7 Abs. 1 S. 1 TWG; s. auch § 8 Abs. 1 TWG; ebenso Aubert/Klingler S. 97.
- 124) das Einspruchsverfahren ist durch die VwGO vom 21.1.1960 (BGBl. I S. 17) zugunsten des dortigen Rechtsbehelfsverfahrens beseitigt worden; s. § 77 Abs. 1 VwGO; dazu Aubert/Klingler S. 106 ff.

Das BVerwG (125) stellt das Verfahren nach dem Telegrafengegesetz mit dem des Bundesbahngesetzes oder des Bundesfernstraßengesetzes auf eine Stufe. Daraus leitet es die Rechtsnatur des telegrafengewerechtlichen Verwaltungsverfahrens als Planfeststellungsverfahren mit Konzentrationswirkung ab (126). Hingegen begründet das BVerwG nicht, warum Planaufstellung und Planfeststellung des Telegrafengegesetzes mit dem des Bundesbahngesetzes oder des Bundesfernstraßengesetzes vergleichbar sind. Immerhin kommt es weder zu einem Anhörungsverfahren mit den Betroffenen (127) noch sind deren Einwendungsbefugnisse uneingeschränkt. Zweifelhaft ist zudem, auf welche Entscheidung sich die Konzentrationswirkung beziehen soll, ob dem ausgelegten Plan bereits als solchem VA-Charakter zukommt (128) oder erst die Widerspruchs-

125) BVerwGE 27, S. 255; hingegen heben Aubert/Klingler S. 97 gerade die wesentlichen Unterschiede zum Bundesbahngesetz und Bundesfernstraßengesetz hervor.

126) so auch Aubert/Klingler S. 97 f; Blümel/Ronellenfisch S. 66; Breuer S. 67.

127) Breuer aaO..

128) unklar insoweit Aubert/Klingler aaO., vgl. die Ausführungen im 2. und 3. Absatz; die in Bezug genommene Entscheidung des ProVG Bd. 95, S. 181 bezieht sich auf die Rechtsnatur des Planfeststellungsbeschlusses gem. §§ 4, 14 EbG als rechtsgestaltenden VA; gibt also für die anders gelagerte Problematik des TWG nichts her. Sollte der Plan VA-Charakter haben, bleibt unergründlich, woraus sich seine Konzentrationswirkung ergeben soll. Maßgebend für die Einstellung aller öffentlichen Belange in die Planung als Grundlage einer Konzentrationswirkung ist die vorherige Einschaltung aller in ihrer Zuständigkeit berührten Behörden, nicht die nachträgliche Mitteilung des fertigen Planes an die öffentlichen Verkehrssicherungspflichtigen (so aber § 7 Abs. 2 TWG). Zweifelhaft ist auch die Bekanntmachung dieses "VA". Da eine Zustellung an Private mit Ausnahme der Unterhaltspflichtigen nicht erfolgt, sind diese auf die öffentliche Bekanntmachung von Zeit und Ort der Planauslegung angewiesen (§ 7 Abs. 3 S. 2 TWG). Ob das bereits für eine öffentliche Bekanntmachung des Planes selbst ausreicht, dürfte angesichts der ausführlichen Regelung des § 41 Abs. 4 VwVfG zu verneinen sein.

bescheide Konzentrationswirkung herbeiführen. Nach Bescheidung der Widersprüche ist die Deutsche Bundespost jedenfalls ohne weiteres zur Ausführung des Planes befugt.

Die Beteiligungsrechte des Bürgers verkürzen sich im Telegrafienwegerecht auf ein schlichtes Rechtsbehelfsverfahren, so daß durchaus zweifelhaft ist, auf welche Legitimität sich die Konzentrationswirkung des Telegrafienwegeplanes stützen mag. Auch wenn man bei der telegrafienwegerechtlichen Planungsentscheidung die Abwägung öffentlicher Belange in den Vordergrund stellt und mangels nachhaltiger Betroffenheit den Verfahrenspositionen Privater wenig Beachtung schenkt (129), wird man auf diesem Fachgebiet nach strengen Maßstäben kaum noch von einem echten Planfeststellungsverfahren sprechen können (130).

d) Zusammenfassung

Zusammenfassend sind daher die Verfahren folgender Bundesgesetze abschließend als Fachplanfeststellungsverfahren i.S. der §§ 72 ff VwVfG zu bezeichnen:

(1) Abfallbeseitigungsgesetz
§§ 7, 20 bis 29 AbfG

(2) Bundesbahngesetz
§ 36 BbG

(3) Bundesfernstraßengesetz
§§ 17 bis 18 e FStrG

129) so in der Begr. Aubert/Klingler S. 97; Breuer S. 67.

130) die Rechtsnatur des Verfahrens gem. §§ 7 ff TWG als Planfeststellungsverfahren ist im Schrifttum nur selten und dann eher global angezweifelt worden, so z.B. bei Blümel/Ronellenfitsch S. 65: "...problematische Rechtsnatur der fernmelderechtlichen Planfeststellung...".

- (4) Bundeswasserstraßengesetz
§§ 14 bis 23 WaStrG
- (5) Flurbereinigungsgesetz
§ 41 FlurbG
- (6) Luftverkehrsgesetz
§§ 8 bis 10 LuftVG
- (7) Personenbeförderungsgesetz
§§ 28 bis 31 PBefG

Dazu kommen Planfeststellungsverfahren aus folgenden Verweisungsgesetzen:

- (8) Atomgesetz
§ 9 b i.V.m. § 9 a Abs. 3 und § 7 Abs. 4 S. 3 AtG
- (9) Eisenbahnkreuzungsgesetz
§ 9 EKrG
- (10) Versuchsanlagengesetz
§§ 2 bis 5 VersuchsanlagenG

3. Anwendungsbereich der Vorschriften des VwVfG auf Fachplanungen

In einem dritten Schritt verbleibt nunmehr die Prüfung, mit Hilfe welcher methodischer Ansätze die Planfeststellungsverfahren aus vorgenannten Fachplanungsgesetzen um einzelne Vorschriften des VwVfG ergänzt werden können.

a) Subsidiarität, Spezialität und Analogie

Grundlegend hat sich dazu die Auffassung (131) herausgebildet, daß §§ 72 ff VwVfG subsidiär bei Regelungslücken in sondergesetzlichen Planfeststellungsverfahren anzuwenden seien. Danach müsse ersichtlich sein, daß das Sondergesetz das Planfeststellungsverfahren nicht abschließend regeln wolle. Dies gelte speziell auch für "offene" Regelungen, die keine näheren verfahrensrechtlichen Bestimmungen trafen. Auch bei vorhandenen Sonderregelungen müsse stets geprüft werden, ob ihre Auslegung nicht mit Hilfe der §§ 72 ff VwVfG erfolgen könne.

Eine abweichende Ansicht (132), §§ 72 ff VwVfG kämen nur direkt zur Anwendung, wenn Rechtsvorschriften auf sie verweisen würden, ansonsten müsse ihre sinngemäße Anwendung in Betracht gezogen werden, hat sich nicht behaupten können (133). Maßgebend ist eben, daß § 72 Abs. 1 VwVfG auf das Erfordernis eines ausdrücklichen Verweises im Gegensatz zu § 63 VwVfG verzichtet hat.

Aber dessen ungeachtet gibt auch die herrschende Subsidiaritätslehre keine griffige Formel dafür ab, wann im Einzelfalle eine ausfüllungsbedürftige Regelungslücke vorliegt, durch die §§ 72 ff VwVfG bloße Auslegungshilfe zu leisten oder gar trotz Lückenbildung die Spezialgesetzgebung abschließender Natur ist. Hier wird eine pauschale Verweisung auf bekannte und bewährte methodologische Muster zur Lückenschließung durch Auslegung und Analogien auch nicht viel weiterhelfen. Brauchbare

131) Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 3, Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 20; Heigl S. 263; Knack § 72 Rnr. 2.1 und 4 bis 4.2; Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 4 f.

132) Kopp, VwVfG 1. Auflage § 72 Rnr. 2; Maurer JuS 1976, S. 488, 496.

133) s. Kopp, VwVfG § 72 Rnr. 3 unter ausdrücklicher Aufgabe seiner Auffassung in der 1. Auflage aa0..

Arbeitshilfen sollen hier aus einigen beispielhaften historischen, genetischen und systematischen Überlegungen gewonnen werden.

b) Übereinstimmende Regelungen zwischen Fachplanungen und VwVfG

Am klarsten liegt der Fall, wenn - wie bei der Kodifizierung von §§ 17 bis 18 e FStrG und §§ 20 bis 29 AbfG - die Regelungen über das Planfeststellungsverfahren mit denen des VwVfG zum größten Teil wortwörtlich (134) übereinstimmen. Da dies jeweils in unmittelbarem zeitlichem Vorgriff auf den Erlaß des VwVfG geschehen ist, kann hier vom Willen des Gesetzgebers ausgegangen werden, mit Bedacht eine gegenüber dem VwVfG abschließende teilweise auch abweichende (135) Spezialregelung geschaffen zu haben (136). Die genetische Auslegung dieser beiden Gesetze ergibt, daß die §§ 72 ff VwVfG auf sie überhaupt nicht anwendbar sind (137).

-
- 134) eine vergleichende Übersicht darüber, welche Vorschriften des VwVfG mit denen des Bundesfernstraßengesetzes übereinstimmen, bringt Fickert S. 63 für das Bundesfernstraßengesetz; Hoschützky/Kreft § 20 AbfG B 1 Rnr. 1 für das Abfallbeseitigungsgesetz.
- 135) z.B. §§ 18 Abs. 1 S. 1, 18 Abs. 2 S. 2, Abs. 7, 18 a Abs. 1 S. 2 FStrG.
- 136) im Ergebnis ebenso Fickert S. 79; Kodal S. 701 f; Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 1 a; Knack § 72 Rnr. 4.2; für das Abfallbeseitigungsgesetz Hoschützky/Kreft § 20 AbfG B 1 Rnr. 1.
- 137) ganz abgesehen davon, daß das VwVfG des Bundes schon deshalb ausscheidet, weil Landesbehörden die angesprochenen Fachplanungen durchführen und daher die Landes-VwVfG eingegriffen hätten; eine Ausnahme ist § 18 Abs. 6 FStrG, weil ausdrücklich auf Vorschriften des förmlichen Verfahrens im Bundes-VwVfG verwiesen wird.

Damit erübrigt sich auch eine subsidiäre Anwendung des VwVfG auf das Versuchsanlagengesetz sowie das Atomgesetz, denen sowohl das Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz als auch nach dem Abfallbeseitigungsgesetz zugrundeliegt.

Eine mittelbare Bedeutung gewinnt das Planfeststellungsverfahren gem. §§ 72 ff VwVfG für die genannten Fachplanungen nur über die verklammernde Vorschrift (138) des § 72 VwVfG, der in dem oben aufgeführten Umfang die Vorschriften des nichtförmlichen Verfahrens in die Fachplanungen einführt.

c) Lückenfüllung

Ein relativ ausführlich geregeltes Planfeststellungsverfahren haben das Personenbeförderungsgesetz, das Bundeswasserstraßengesetz und eingeschränkt das Luftverkehrsgesetz aufzuweisen, ohne daß bislang eine Abstimmung mit dem VwVfG erfolgt ist. Hier können Regelungslücken in der Weise auftreten, daß bestimmte in den §§ 73 bis 78 VwVfG erfaßte Problemkreise noch gar nicht erwähnt sind. Beispielsweise entstand ein Regelungsbedürfnis für die Abwicklung sogenannter "steckengebliebener" Planausführungen (139). Dem wurde erst durch § 77 VwVfG abgeholfen. Dann ist § 77 VwVfG unmittelbar ergänzend heranzuziehen (140).

138) von Klammerwirkung des § 72 VwVfG spricht zutreffend Fickert S. 79; s. auch Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 1 a.

139) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 77 Rnr. 4.

140) für eine unmittelbare Anwendung der §§ 75 bis 78 VwVfG auf fast alle derzeit geltenden Planfeststellungsverfahren Meyer/Borgs-Maciejewski § 72 Rnr. 5.

Der häufigere Fall ist jedoch der, daß die Fachgesetze den im VwVfG normierten Tatbestand zwar auch ansprechen, ihn aber einer weniger detaillierten Regelung unterziehen. Dies gilt vordringlich für das in alle Einzelheiten zergliederte Anhörungsverfahren gem. § 73 VwVfG oder die mannigfaltigen Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses gem. § 75 Abs. 1 VwVfG (141). So sieht etwa § 17 Abs. 4 WaStrG ein Bekanntmachungsverfahren (142) vor, welches prinzipiell das inhaltsgleiche des § 73 Abs. 5 VwVfG verdrängt. § 73 Abs. 5 VwVfG bestimmt lediglich zusätzlich, daß die Auslegung mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen ist. Fraglich ist also, ob letzteres Verfahrensdetail § 17 Abs. 4 WaStrG ergänzen soll oder eine kurzfristigere Bekanntmachung vor der Auslegung im Bundeswasserstraßengesetz unschädlich ist.

Nicht weniger leicht ist die Entscheidung des gleichen Sachproblems zwischen § 30 Abs. 3 PBefG und § 73 Abs. 5 VwVfG. Hier ist die Fragestellung nur um die Nuance erweitert, daß § 30 Abs. 3 PBefG zudem auch keine Hinweise auf die Bekanntmachung von Einwendungsbefugnissen gibt. Es würde zu weit führen, die ergänzende Funktion des VwVfG in diesen konkreten Fällen erst zu bejahen, wenn die genannten Spezialgesetze zur Bekanntmachung der Planauslegung überhaupt nichts gesagt hätten. Die Subsidiaritätslehre konkretisiert aber nicht, welchen Umfang die Lückenfüllung einnehmen soll und wann das Schweigen des Fachgesetzes zu einer Detailfrage eine Lückenfüllung ausschließt.

Generell wird man aus zwei Erwägungen heraus zu jeder auch noch so minimalen Ergänzung der Fachplanfeststellungen durch das VwVfG raten müssen. Einmal läßt sich

141) Meyer/Borgs-Maciejewski aa0..

142) Friesecke § 17 Rnr. 4.

kein rational begründbarer Trennstrich zwischen kurso-
rischen Regelungen ziehen, die durch das VwVfG ergän-
zungsbedürftig sind, und Regelungen, die bereits weit-
gehend ausgefeilt sind und von daher abschließenden
Charakter haben. Dazu sind - wie aus dem obigen Bei-
spiel mit § 17 Abs. 4 WaStrG, § 30 Abs. 3 PBefG und
§ 73 Abs. 5 VwVfG ersichtlich - die Grenzen einfach
zu fließend. Außerdem läßt sich die von den Schöpfern
des VwVfG angestrebte Rechtsvereinheitlichung nur
realisieren, wenn eine weitgehende Angleichung zwischen
den Fachplanungen durch das VwVfG erfolgt.

Eine spezielle Kontrollprüfung hat jedoch Antinomien
in dem um eine Vorschrift des VwVfG ergänzten Fach-
gesetz auszuschließen.

Der Fall einer unechten Lücke sei an folgendem Beispiel
erläutert. § 19 Abs. 3 WaStrG (143) ordnet an, daß bei
zu erwartenden nachteiligen Planwirkungen auf ein pri-
vates Recht der Betroffene Entschädigung verlangen kann,
wenn er Einwendungen erhoben hat und ihm durch Schutz-
einrichtungen oder andere Maßnahmen nicht geholfen werden
kann. Damit korrespondiert § 74 Abs. 2 VwVfG, der Ent-
schädigung darüber hinaus auch bei einer Beeinträchti-
gung des Wohls der Allgemeinheit gewährt. Dennoch läßt
sich diese Ergänzung auf § 19 WaStrG nicht übertragen.
Gem. § 18 Nr. 1 WaStrG (144) ist eine wasserrechtliche
Planfeststellung zu versagen, wenn von dem Ausbau oder
Neubau eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit
zu erwarten ist, die nicht durch Auflagen verhütet oder
ausgeglichen werden kann. Kommt es aber nicht mehr zum
Planfeststellungsbeschluß, bedarf es auch keiner ergän-
zenden Anwendung des § 74 Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG zur
Entschädigung im Wasserstraßenrecht.

143) Friesecke § 19 Rnr. 10 ff.

144) Friesecke § 18 Rnr. 3 ff.

d) Die Besonderheit des § 36 BbG

Einen Spezialfall bildet § 36 BbG, der Verfahren und Wirkungen eines Planfeststellungsverfahrens nur schlaglichtartig (145) regelt, die Planfeststellungsrichtlinien zu § 36 BbG aber einer in etwa geschlossenen Anwendung (146) der §§ 73 bis 78 VwVfG entgegenstehen könnten. Da die Richtlinien als schlichte Verwaltungsvorschriften keinen Rechtsnormcharakter haben, ist der Divergenzkonflikt zwischen der speziellen Richtlinie und dem generellen VwVfG zugunsten des vorrangigen Gesetzes (147) zu lösen. Dies gilt sogar dann, wenn durch Einschaltung von Landesbehörden (Anhörungsverfahren) ein Landes-VwVfG auf das Planfeststellungsverfahren anzuwenden ist. Gem. § 1 Abs. 3 VwVfG hat das Bundesrecht den Landesbehörden bei eigenem Verfahrensgesetz den Freiraum gelassen, das Verwaltungsverfahren selbst zu regeln. Dieser Freiraum würde ausgehöhlt, wenn entgegenstehende von Bundesbehörden erlassene Verfahrensrichtlinien zu den von Länderbehörden auszuführenden Bundesgesetzen geschaffen würden (148). Dieses Ergebnis kann auch nicht

145) § 36 BbG legt fest, daß beim Bau neuer oder der Änderung bestehender Bahnanlagen überhaupt ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist. Kursorisch ist desweiteren erfaßt die Konzentrationswirkung, das Verfahren zur Abstimmung mit weiteren Behörden sowie die Zuständigkeit zur Planfeststellung im übrigen.

146) so auch ausdrücklich Knack § 72 Rnr. 4.2.

147) der Vorrang ergibt sich aus dem Prinzip der Rechtmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), nicht etwa aus dem Rechtsgrundsatz, daß die ranghöhere Norm die rangniedrigere verdrängt, weil die Planfeststellungsrichtlinien keinen Rechtsnormcharakter haben.

148) es geht daher nur um die gesetzliche Bindung einer Bundesbehörde an § 1 Abs. 3 VwVfG des Bundes, nicht etwa um Art. 31 GG.

dadurch umgangen werden, daß die Richtlinien nur als Auslegungshilfen zu § 36 BbG verstanden werden und der Vorrang sich somit auf § 36 BbG unmittelbar beziehen soll. Das Richtlinien-Planfeststellungsverfahren ist in § 36 BbG noch nicht einmal anklangweise kodifiziert. Die nur historisch erklärbare Verdrängung (149) des Planfeststellungsverfahrens in Verwaltungsvorschriften führt daher zur dominanten Rolle des VwVfG im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren.

e) Nichtanwendbarkeit auf § 41 FlurbG sowie
§§ 7 ff TWG

Aus zwei unterschiedlichen Gründen ist weder das Planfeststellungsverfahren gem. § 41 FlurbG noch das Verfahren gem. §§ 7 ff TWG um § 73 VwVfG ergänzbar.

Das nur auf die Wahrung individueller Schutzgarantien abgestellte Anhörungsverfahren gem. § 73 VwVfG verfehlt seine Regelungsziele bei einer Anhörung des Vorstands der Teilnehmergeinschaft im Flurbereinigungsrecht.

Im Telegrafenerwegesetz richtet sich jegliche Beteiligung wegen der ausdrücklichen Anordnung des § 77 VwGO nach dem Rechtsbehelfsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung.

IV Das Regelungsziel

Anhand des näher umrissenen Verhältnisses der §§ 72 ff VwVfG zum Planungssystem insgesamt, zum VwVfG im übrigen sowie zum fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren läßt sich die Relevanz der Beteiligungsrechte von Bürgern aus dem VwVfG im Planfeststellungsverfahren wie folgt skizzieren:

149) s. dazu oben A I 3 und 4 S. 20 ff, 24 ff.

1. Der gegenwärtige Stand der Rechtsvereinheitlichung

Gründe verschiedenster Art sind ausschlaggebend dafür, daß die Vorschriften des VwVfG über das Planfeststellungsverfahren bei der gegenwärtigen Gesetzeslage nicht die überragende Bedeutung erlangt haben, die ihnen ursprünglich zur Vereinheitlichung der Fachplanung zugedacht war.

Mag es auch systemimmanent sein, daß z.B. die für die Interessen Privater außerordentlich wichtige Vorbereitungsplanung und die enteignungsrechtliche Planfeststellung von einer Regelung des Planfeststellungsverfahrens ausgeklammert werden, so entziehen sich schon mehrere Fachplanungsverfahren (150) einer ergänzenden Anwendung durch das VwVfG.

Die entwicklungsgeschichtlich bedingten Gründe (151) für die Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und des Abfallbeseitigungsgesetzes in Anpassung an den Text des VwVfG haben sich nach Erlaß des VwVfG überholt. Bundesfernstraßengesetz und Abfallbeseitigungsgesetz haben für eine von den Verfassern des VwVfG unbeabsichtigte "Rechtsvereinheitlichung" unter Ausschaltung des VwVfG gesorgt. Korrekturen, wie sie § 30 AbfG seinerseits vor seiner Streichung vorsah, haben die zuständigen Fachressorts nicht vorgenommen und sind auch so schnell nicht zu erwarten (152). Von dieser Abkapselung

150) zu den Gründen s. B III 3 b S. 70 f.

151) s. o. A II S. 27; B III 3 b S. 70 f.

152) Skepsis ebenso bei Meyer/Borgs-Maciejewski § 1 Rnr. 17, § 72 Rnr. 4; geschehen könnte frühestens etwas durch den in der Entschließung des Bundestages zur Rechtsbereinigung angeregten Rechenschaftsbericht zum 1.1.1982, s. BTDr. 7/4494 S. 13.

sind neben dem Bundesfernstraßengesetz und dem Abfallbeseitigungsgesetz desgleichen die auf diese Gesetze verweisenden Fachplanungen (153) betroffen.

Hinzu kommt, daß zwei weitere Verfahren (154) atypische Anhörungsverfahren aufweisen, auf die die verfahrenstechnisch zentrale Vorschrift des § 73 VwVfG nicht paßt. Hier fallen Beteiligungsrechte des Bürgers den Besonderheiten der Fachplanung zum Opfer.

Es verbleiben also nur das Bundeswasserstraßengesetz, das Luftverkehrsgesetz, das Personenbeförderungsgesetz und das Bundesbahngesetz, die vorbehaltlos von einer ergänzenden Anwendung des VwVfG profitieren können. Für das VwVfG des Bundes gilt dies allerdings mit der Einschränkung, daß Bundesbehörden das Verfahren betreiben, was vollends einzig auf das Bundeswasserstraßengesetz, teilweise auf das Bundesbahngesetz zutrifft. Die Gefahr einer Verfahrensrechtszersplitterung ist insofern jedoch durch die im wesentlichen inhaltsgleichen VwVfG der Länder gebannt.

2. Kritik

Im Ergebnis läßt sich bei dieser Bilanz eine zufriedenstellende Rechtsvereinheitlichung auf den Gebieten des Planfeststellungsrechts nicht feststellen. Symptomatisch ist die Behandlung der Vorschriften des VwVfG in den bisherigen höchstrichterlichen Entscheidungen zu Planfeststellungsverfahren, die §§ 72 ff VwVfG im wesentlichen als bloße Argumentationshilfe heranziehen (155).

153) also VersuchsanlagenG, EKRg, AtG.

154) nämlich die zuletzt angesprochenen gem. § 41 FlurbG und §§ 7 ff TWG.

155) BVerwGE 58, S. 346: "vgl. z.B."; BVerwGE 55, S. 230: "so auch".

Letztlich besteht die Ideallösung zur Erreichung der vom Gesetzgeber angestrebten Rechtsvereinheitlichung darin, die ohne zwingenden Grund (156) voneinander und damit zwangsläufig auch vom VwVfG abweichenden Sonderregeln zugunsten des VwVfG gänzlich aufzuheben (157).

Dies dürfte ohnehin bei den Spezialgesetzen am leichtesten fallen, die mit dem Text des VwVfG weitgehend übereinstimmen. Regelungsbedürftig bleiben nach wie vor fachliche Besonderheiten wie z.B. die vorläufige Besitzeinweisung oder die vorläufige Anordnung, Veränderungssperren und Zuständigkeiten der mit der Planfeststellung befaßten Behörden.

Auch die meisten übrigen Fachplanungsverfahren könnten ohne größere Reibungsverluste zugunsten des VwVfG aufgelöst werden. Die gegenteiligen Bedenken (158), das in Jahrzehnten gewachsene Verfahrensrecht auf zahlreichen Sachgebieten könne sowohl aus rechtlichen als auch aus rechtspolitischen und praktischen Gründen nicht uno actu beseitigt werden, vermögen nicht zu überzeugen.

Bezogen auf Fachplanungen sind diese Bedenken bislang unsubstantiiert. So haben zwar mehrere Fachplanungsgesetze zum Teil einen beachtlichen historischen Vorlauf (159), sind aber in verfahrensrechtlichen Einzelheiten

156) ein zwingender Grund läge z.B. bei § 41 FlurbG vor.

157) Laubinger JA 1976, S. 469; ebenso Redeker DVBl. 1973, S. 747; so war es ja auch bereits in § 85 EVwVfG 1963 geplant.

158) s. EVwVfG 1970, allgemeine Begr. S. 25 f; Stelkens/Bonk/Leonhardt Einl.Rnr. 40; zur Entwicklung dies. Einl. Rnr. 61 ff.

159) s.o. A I S. 3 ff.

erst als Bundesrecht ausgeprägt worden; zum Teil sind sie als Bundesrecht neu geschaffen worden (160).

Inzwischen sind seit Erlaß des VwVfG einige Jahre Übergangszeit vergangen, in denen die Anpassung des VwVfG an Spezialregelungen hätte vollzogen werden können. Der Ersetzung divergierender Planfeststellungen durch ein einheitliches Muster wäre dann die befürchtete Schärfe genommen worden.

Landesgesetzgeber (161) haben inzwischen in umfangreichen Aufhebungskatalogen eine Bereinigung ihres Verfahrensrechts durchgeführt, ohne daß hier kritische Stimmen erhoben worden wären.

Der Zielsetzung des VwVfG, mit einer Zusammenfassung und Vereinheitlichung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts dem Bürger zur Wahrung seiner gerade durch Planfeststellungsverfahren bedrohten Rechtspositionen Übersichtlichkeit und Klarheit zu verschaffen (162), wird die augenblickliche Gesetzessituation nicht hinreichend gerecht.

160) z.B. WaStrG, AtG, VersuchsanlagenG.

161) vgl. § 97 Bremisches VwVfG vom 15.11.1976 (GVBl. S. 243); § 96 Hamburgisches VwVfG vom 9.11.1977 (GVBl. S. 333).

162) Kopp, VwVfG Vorbem. vor § 1 Rnr. 3; Graffe Diss. S. 215 ff.

C Bürgerbeteiligung

I Die Funktionen der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren

Die Beantwortung der Frage, welche Zwecke oder Funktionen den Beteiligungsvorschriften zukommen, gibt Aufschluß über die Möglichkeit ihrer teleologischen Auslegung. Hier haben planungsrechtliche Judikatur und Literatur zwei zentrale Ansätze herausgearbeitet.

1. Vorbereitung einer allumfassenden rechtmäßigen Verwaltungsentscheidung in Kenntnis der Bürgerbelange

Eine von der Rechtsprechung (1) entwickelte Tendenz stellt als markanteste Zielvorstellung der Beteiligungsrechte im Planfeststellungsverfahren die Unterstützung der Verwaltung heraus. Diese Verwaltungshilfefunktion der Bürgermitwirkung hat sie bislang nur knapp ohne nähere Begründung damit beschrieben, daß eine Bürgeranhörung lediglich der Erforschung der allgemeinen Anschauung und damit der Unterstützung der Behörde diene. Bürgerbeteiligung solle ein Instrument zur Verbesserung des Informationsbezuges planender Verwaltung sein.

Theoretisch untermauert Schmitt Glaeser (2) die Beschränkung jeglicher Mitwirkung auf die Unterstützung der Plan-

-
- 1) BVerwG NJW 1981, S. 239 f; BVerwGE 29, S. 284; 26, S. 303; OVG 32, S. 447; OVG Lüneburg VkB1. 1966, S. 552; Ernst/Hoppe Rnr. 215 für die Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung.
 - 2) Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 199 ff, 221 ff, 261 (Leitsatz 14).

feststellungsbehörden:

"Die Partizipation ist funktionaler Teil staatlicher Verwaltung und findet gerade darin ihre Erfüllung und Ergänzung.... Partizipation gibt kein Recht auf individuelle Beliebigkeit; sie ist strikt auf die Gemeinschaft ausgerichtet, in den institutionalisierten Prozeß staatlicher Willensbildung eingebunden und der Mehrheitsentscheidung unterworfen." (3)

Bei unverfänglicher Betrachtung ist mit der Sammlung von Erkenntnissen über die allgemeinen Anschauungen zunächst die Verfolgung demoskopischer oder "marktforschender" (4) Ziele gemeint. Richtigerweise müssen die Planer auch ein möglichst breites Spektrum an Wünschen und Bedürfnissen (5) der Bevölkerungskreise in Erfahrung bringen, die mit dem Planprodukt später leben müssen.

Einen Schwerpunkt der Verwaltungshilfefunktion dürfte allerdings darüberhinaus die unverfälschte ergänzende

-
- 3) demgegenüber sieht Schmitt Glaeser die Verwirklichung individueller Freiheiten in den Grundrechten, die er als "mittelbare" Teilhaberechte von der Partizipation als "unmittelbare" Teilhabe abgrenzt. Dahinter steht die Kontroverse um die Rechtsnatur der Grundrechte als Mitwirkungs- und Teilhaberechte (status activus processualis); s. dazu Häberle VVDStRL 30 (1971), S. 7 ff sowie den Diskussionsbeitrag von Achterberg ebenda, S. 174 ff.
 - 4) Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung BTDr. 6/1497, S. 49.
 - 5) Hollatz, Der Landkreis 1971, S. 184.

Informationsgewinnung aus originären Quellen (6) bilden, die selbst durch das vorhandene Ermittlungspotential z.B. durch Vorarbeiten auf den beplanten Grundstücken (7), durch Einholung von Sachverständigengutachten oder durch Katasterauszüge nicht gesichert ist. Damit ist die Chance verbunden, durch die Auswertung von Einwendungen mit Alternativvorschlägen weitere Ideen (8) für eine zweckmäßige Planlösung zu beziehen.

Eine sorgfältige Aufbereitung des planentscheidungserheblichen Sachverhalts ist zudem für die materielle Rechtmäßigkeit der Planung von außerordentlicher Bedeutung. Nach der Abwägungsfehlerlehre des BVerwG (9) liegt der Ausübung eines fehlerfreien Planungsermessens die Pflicht zur vollständigen Analyse aller gegenwärtigen, zukünftigen, privaten und öffentlichen Belange zugrunde. Ansonsten würde die Planung unter einem Ermittlungsdefizit (10) leiden, das ihre Rechtswidrigkeit zur Folge hätte.

Desweiteren verlangt die hohe Komplexität des Entscheidungsvorgangs und -ergebnisses eine allumfassende Prüfung. Das Anhörungsverfahren ist also zugleich eine verfahrensmäßige Absicherung der dem Planfeststellungsbeschluß innewohnenden Konzentrationswirkung.

6) in diesem Sinne auch Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 100; ders., BVerwG-FS S. 23 unter Hinweis auf Spanner DÖV 1958, S. 653.

7) vgl. z.B. § 16a FStrG; § 34 PBefG; § 7 LuftVG.

8) Dienel DV 1971, S. 153.

9) BVerwGE 48, S. 64; 47, S. 147; 45, S. 322 ff; 34, S. 308 f; Hoppe DVBl. 1977, S. 138.

10) Hoppe/Schlarmann Rnr. 80, 180 ff; Hoppe, Scupin-FS S. 135; zu den Rechtsfolgen einer ermittlungsdefizitären Planung Gestefeld S. 102, 126 f: Rechtswidrigkeit der Planung, selbst wenn die unvollständige Tatsachenermittlung keine falschen Planungsergebnisse produziert. Damit ist aber noch nichts über die Aufhebung der Planentscheidung gesagt.

Nicht zuletzt beruht die Verwaltungshilfefunktion der Bürgerbeteiligung auf historisch gewachsenem Fundament. Erinnerung sei an die Zwecke der landespolizeilichen Prüfung (11) im preußischen Eisenbahnrecht, die zur Ermittlung der privaten Wünsche und zur Prüfung der Erforderlichkeit von Immissionsschutzanlagen -also primär zur Informationsbeschaffung- ins Leben gerufen worden war. Ähnliches galt auch, wie sich den Gesetzesmotiven (12) zum Preußischen Enteignungsgesetz entnehmen läßt, für die Anhörungsrechte gem. §§ 19 bis 21 PrEnteigG.

An der Funktion der Bürgerbeteiligung als Informationsquelle der Verwaltung im weitesten Sinne besteht daher, abgesehen von ihrer gelegentlichen Überbetonung, kein Zweifel.

2. Vorverlagerung des Rechtsschutzes gegen Planfeststellungsentscheidungen in das Verwaltungsverfahren

Die Kritik (13) läuft deshalb auch eher auf die Einseitigkeit dieser funktionellen Betrachtungsweise hinaus. Andere (14) sehen den wesentlichen Funktionsgehalt der Bürgerbeteiligung in der Gewährung rechtlichen Gehörs (15).

11) Blümel I S. 99 ff.

12) Eger, PrEnteigG Bd. II, S. 98 f, 120 f, 135.

13) Hoppe/Schlarmann Rnr. 71 ff; Ule/Laubinger S. 193, eingehender dies noch in der ersten Auflage S. 159 f; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 8; Battis S. 115 f; Blümel, Forsthoff-FS S. 23.

14) neben den bereits in FN 13 genannten Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 1; Skouris S. 88 ff; für die Funktionen der Bürgerbeteiligung im Städtebaurecht Battis S. 43 ff, 46, 60 ff; die Frage offen lassend BVerfG DöV 1980, S. 299; neuerdings OVG Lüneburg OVG 32, S. 447.

15) zur Ableitung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs aus dem Rechtsstaatsprinzip BVerfGE 9, S. 95; BVerwG DVB1. 1965, S. 28; Ule/Laubinger S. 4; Ule/Becker S. 38; a.A. aus Art. 19 Abs. 4 GG Skouris S. 89; Lerche ZJP 78 (1965), S. 22 ff.

Danach solle eine frühzeitige Beteiligung vor der Planfeststellungsentscheidung den vorprozessualen Rechtsschutz des Bürgers insoweit verbessern, als ihm Einwirkungsmöglichkeiten auf den Gang des Entscheidungsprozesses gegeben seien, die vor der Realisierung des Vorhabens wirksam werden könnten. Dieser Rechtsschutzaspekt fußt auf zwei Vorüberlegungen.

a) Ursprünge des Verfahrensrechtsschutzes im Planungsrecht

Gedankliche Pionierarbeit leisteten Untersuchungen (16), die die Begriffe "Plan" und "Planung" (17) in das herkömmliche Schema der Arten des Verwaltungshandelns einzugliedern versuchten. Dies geschah auch mit dem Ziel, daraus repressive Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Planungsentscheidungen abzuleiten. Die mit der Heterogenität von Plänen verbundenen formellen und inhaltlichen Abgrenzungsprobleme (18) sowie die Tendenz der Rechtsprechung, beim Rechtsnormcharakter von Plänen Individualrechtsschutz erst gegen den Vollzugsakt zu gewähren, bestärkten die Funktion der Bürgerbeteiligung als präventives Rechtsschutzinstitut in Planungen.

Weiterhin rückten neben den dogmatischen Unsicherheiten die faktischen Unzuträglichkeiten selbstherrlich planender Verwaltung in den Vordergrund. Bezeichnend sind die

-
- 16) Ossenbühl 50. DJT B S. 19 ff, insbesondere B S. 45 ff; Ernst DVBl. 1960, S. 344 ff; Imboden VVDStRL 18 (1959), S. 113 ff.
 - 17) zur Begrifflichkeit BVerwGE 50, S. 119 f; 45, S. 312 f; Badura in: Erichsen/Martens S. 247 ff; Schmalz JA 1978, S. 30; Wolff/Bachof I § 18 I b 4, § 47 IX.
 - 18) Schmitt Glaeser DÖV 1980, S. 1 ff; Schmitt Glaeser/König JA 1980, S. 321; Ossenbühl 50. DJT B S. 47 ff, 160 ff; Wolff/Bachof I § 47 IX a.

auf Forsthoff (19) gründenden Thesen Blümels (20), daß die Planbetroffenen keinen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gegen eine Planung selbst bei stichhaltigen Einwendungen deshalb haben, weil spätestens der durch den **Z e i t a b l a u f** der Instanzen geschaffene Ist-Zustand der Planverwirklichung eine tatsächlich rückgängigmachung des Planfeststellungsbeschlusses regelmäßig verhindert. Das Schlagwort von den "vollendeten Tatsachen" ist seitdem neben weiteren kumulativ wirkenden Nachteilen beim gerichtlichen Rechtsschutz (21) zum Anlaß genommen worden, eine Problemlösung in einer möglichst frühzeitigen Einflußmöglichkeit Privater auf das Planungsgeschehen zu suchen. Dabei fällt der Blick auch auf das Beteiligungsmodell des VwVfG im Planfeststellungsverfahren mit der Frage, ob nicht innerhalb des Anhörungsverfahrens durch die dortigen Beteiligungsmöglichkeiten das gerichtliche Rechtsschutzdefizit verringert oder gar aufgehoben wird.

b) Beteiligung und Anhörung als "Quasi"-Gerichtsschutz?

Bei dieser Fragestellung ist allerdings auf die latente Gefahr hinzuweisen, die Reichweite des Anhörungsverfahrens am Instrumentarium prozessualer Rechtsschutzformen zu messen und damit die Bedeutung des Anhörungsverfahrens als Rechtsschutzinstitut zu überschätzen. Ein vorverlagertes

19) Forsthoff, Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 18 (1959), S. 176 ff.

20) Blümel, Festgabe S. 138.

21) Blümel, Festgabe S. 140 ff, führt folgende Mängel an: Verweisung auf Entschädigung statt Folgenbeseitigung, begrenzte Prüfungskompetenz der Gerichte im vorläufigen Rechtsschutzverfahren, Zulassung der abschnittsweisen Planfeststellung durch das BVerwG; vgl. BVerwG VkB1. 1966, S. 182; BVerwG VkB1. 1965, S. 518; BVerwG BB 1965, S. 1376.

"Quasi"-Gerichtsverfahren ist das Anhörungsverfahren indes trotz seiner förmlichen und gerichtsähnlichen Ausprägung der Sache nach nicht (22).

Denn das Beteiligungsverfahren in der Planfeststellung hat keinen streitentscheidenden Charakter (23). Die Planfeststellungsbehörde muß sich zwar gem. § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG im Planfeststellungsbeschluß grundlegend mit den der Planung entgegengebrachten Einwendungen auseinandersetzen. Letztlich faßt sie jedoch die Planungsentscheidung in eigener Verantwortung, ohne aus dem Anhörungsverfahren irgendwelchen Direktiven oder Anträgen seitens der einwendungsberechtigten Bürger oder der Anhörungsbehörde zu unterliegen (24). Der Anhörungsbehörde dabei die Rolle des ehrlichen Maklers zwischen Planfeststellungsbehörde und Betroffenen zuzuschreiben (25), könnte zu Mißverständnissen über den Grad der Einbindung einer Anhörungsbehörde in die funktionale Behördenverteilung führen. Zwar kommt der Anhörungsbehörde eine "Pufferfunktion" beim Aufeinandertreffen der widerstreitenden Interessen zu (26). Andererseits ist sie nicht selten mit der Planfeststellungsbehörde entweder aufgrund bundesgesetzlichen Planfeststellungsrechts (27) oder aufgrund landesgesetzlicher Ausführ-

-
- 22) Schnapauff Diss.S. 144 ff; Skepsis auch bei Blümel, Festgabe S. 155 ff, der allerdings mehr auf den schlechten Verwaltungsstil als auf die Leistungsfähigkeit des Normengefüges abstellt.
- 23) sedes materiae für die Konfliktentscheidung ist der Planfeststellungsbeschluß (§ 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG); die Planfeststellungsbehörde wird durch die Stellungnahme der Anhörungsbehörde (§ 73 Abs. 9 VwVfG) ins Bild gesetzt.
- 24) vgl. das Planfeststellungsbeschlußverfahren (§ 74 VwVfG); Ule/Laubinger S. 197; die Wirkung mag allenfalls anregender, beratender Natur sein.
- 25) Ule/Laubinger S. 197.
- 26) so ist die Metapher vom ehrlichen Makler von Ule/Laubinger aaO. wohl auch gemeint.
- 27) vgl. z.B. §§ 17 ff WaStrG.

rungsbestimmungen (28) identisch bzw. dieser im Verwaltungsaufbau untergeordnet.

Das aber spricht entschieden gegen eine der unabhängigen Gerichtsbarkeit angenäherte Struktur des Anhörungsverfahrens. Im Ergebnis darf man daher bei der Diskussion über die Vorverlagerung des Rechtsschutzes in das Verwaltungsverfahren den Mitwirkungsbefugnissen des Bürgers im Planfeststellungsverfahren keine Aufgaben zuweisen, die sie konzeptionell nicht zu leisten vermögen. Damit soll nicht einer überwundenen funktionalen Trennung von Verfahrensrechtsschutz und Rechtsweggarantie das Wort geredet werden (29). Dennoch ist davon abzuraten, die Rettung des in Rechtsschutznot geratenen Bürgers allein in der Gewährung zeitiger Einflußnahme durch die Beteiligungsmöglichkeiten des Planfeststellungsverfahrens zu erhoffen. Stattdessen ist auch zu überlegen, wie die exakt diagnostizierten Mängel des gerichtlichen Rechtsschutzes an Ort und Stelle, z.B. durch ein Überdenken der Wirkungsweise vorläufigen und vorbeugenden Rechtsschutzes (30),therapiert werden können. Bei anderer Problemsicht kann es geschehen, daß man -über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Fachplanungsverfahren enttäuscht- dieser Einrichtung jegliche Rechtsschutzkomponente und damit auch den Partizipationscharakter

-
- 28) § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten im Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz vom 22.12.1959 (Bayr. GVBl. S. 320) in Bayern; zur Identität von Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde im Luftverkehrsrecht BVerwGE 58, S. 344 ff; im Fernstraßenrecht BVerwG Bayr.VBl. 1981, S. 245 f.
- 29) zum funktionalen Zusammenhang von Verfahrensrecht und Gerichtsschutz ausführlich Schwarze S. 17 ff, 44 ff, 58 ff.
- 30) Bayr. VGH Bayr. VBl. 1981, S. 401 ff; Schnapauff Diss. S. 181 ff; dazu ist auch der Entwurf einer VPO die geeignete Diskussionsgrundlage, insbesondere die §§ 73 bis 89 VPO (Klagearten), § 120 VPO (Vorbescheid), §§ 137 bis 140 VPO (Gegenstand der Prüfung im Verwaltungsprozeß), §§ 150 bis 155 VPO (einstweiliger Rechtsschutz); s. EVPO S. 44 ff, 60, 64 f, 68 f.

abspricht (31).

c) Rechtsschutzfunktion und Anspruch auf rechtliches Gehör

Im positiven Sinne ergibt sich die Rechtsschutzfunktion der Bürgerbeteiligung ihrem Wesen nach aus der Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (32) im Verwaltungsverfahren. Sie ist demnach also nicht aus der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG abzuleiten (33). Der Anspruch soll nach Inhalt und Umfang eine lückenlose Aufklärung über die beabsichtigte Planentscheidung mit dem uneingeschränkten Recht des Bürgers gewähren, sich aus seiner Sicht vollständig und substantiiert erklären zu dürfen (34). Die Planfeststellungsbehörde wird dadurch gezwungen, sich mit den widerstreitenden Interessen eingehend zu befassen und darüber begründet zu entscheiden. Es handelt sich insofern um eine subtilere Form des Rechtsschutzes als es der gerichtliche ist. Er entfaltet keinen Suspensiveffekt, sondern wirkt influenzierend. Mit der Pflicht zur Selbstkontrolle durch Planabwägung wird eine Verbesserung des Planinhalts intendiert und damit eine erhöhte Chance seiner Rechtmäßigkeit in Aussicht gestellt. Für diese Interpretation spricht, daß infolge des Anhörungsverfahrens der Planfeststellungsbeschluß mit Bedacht

31) so klingt es etwa bei Battis S. 96 ff, 106, 270 ff an. Battis argumentiert aus der Sicht ausgebauter Beteiligungsformen im Städtebauförderungsgesetz, muß allerdings trotz aller Kritik am Ende seiner Erwägungen zum Fachplanungsverfahren (S. 271) einräumen, daß konstruktive (Mit) planungsrechte beteiligter Bürger wegen der viel stärkeren Interessengegensätze ("Antihaltung") ungleich schwieriger zu entwickeln sind.

32) Ule/Laubinger S. 4; Ule/Becker S. 38 mwN.; König DVBl. 1959, S. 189.

33) Lorenz S. 144 ff, 239; Lerche ZfP 78 (1965), S. 25 ff.

34) Baum DÖV 1980, S. 428; Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 101; König DVBl. 1959, S. 193.

ohne Vorverfahren justiziabel ist (35).

Unter diesen Vorzeichen ist eine Rechtsschutzfunktion der Beteiligungsrechte im Anhörungsverfahren zu bejahen. In diesem Lichte ist demzufolge auch nach Effektivitätsverbesserungen im präventiven Rechtsschutz zu fragen.

3. Partizipation und Demokratisierung

Neben diesen beiden Hauptfunktionen der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren sind noch drei weitere Zwecke der Bürgerbeteiligung in Erwägung zu ziehen.

Eine Reizwirkung löste die Deutung der Bürgerbeteiligung als Demokratisierungsfaktor aus.

a) Inhalt und Kritik

Der Schwerpunkt der Demokratisierungstheorien ist in den grundlegenden Thesen angelegt, daß die Mitwirkung der Individuen an Verwaltungsentscheidungen ihrer Selbstbestimmung diene (36), Verwaltungshandeln legitimiere (37), damit zugleich den Abbau von Herrschaft bewirke (38), also zusammenfassend eine demokratische Funktion erfülle.

35) s. § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG unter Verweis auf § 70 VwVfG (kein Vorverfahren); Kopp, VwVfG § 74 Rnr. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 24.

36) Mayntz, Funktionen S. 341; Zimpel S. 201 ff.

37) Mayntz, Demokratisierungspotential S. 52 f; Pankoke DV 1971, S. 395 ff, 398 f, 421; zur Legitimationskrise unter verfassungsrechtlichen Aspekten Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 209 ff.

38) Battis S. 45; Zimpel S. 201 ff.

Auffallend bemühte sich die rechtswissenschaftliche Literatur (39) trotz der unbestrittenen dogmatischen Probleme mit dem Phänomen Plan darum, sich von den im Rahmen der Städtesanierung und Bodenneuordnung erörterten sozialwissenschaftlichen Partizipations- und Demokratisierungstheorien zu distanzieren. Die Ablehnung interdisziplinärer Zusammenarbeit wurzelte zum einen in den gelegentlich zu abstrakt vorgetragenen Anschauungen (40) über die Verwirklichung effektiver demokratischer Beteiligungsmodelle. Soweit sie praktikabel erschienen, dürfte ihre Umsetzung inzwischen nicht zuletzt wegen des damit verbundenen Personal-, Zeit- und Kostenaufwands auf der einen Seite (41) und der zunehmenden Geldverknappung öffentlicher Haushalte auf der anderen Seite immer unwahrscheinlicher werden. Desweiteren wies die planungsrechtliche Literatur (42) die Funktion der Bürgerbeteiligung als Demokratisierungsmittel unter Hinweis auf die Fehlinterpretation des Demokratiebegriffs zurück.

Ob man jedoch a limine auf die bisherigen Ergebnisse der Sozial- oder anderer Nachbarwissenschaften verzichten soll-

-
- 39) Eyermann, Fröhler-FS S. 18 ff; Ossenbühl 50. DJT B S. 119 ff; Weyreuther DVBl. 1973, S. 198 f; Blümel, Forsthoff-FS S. 9, 12 ff, 19 ff; ders. Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 31 (1972), S. 300 ff; Dagtoglou DVBl. 1972, S. 712; allgemein Rupp NJW 1972, S. 1537 ff.
- 40) Battis S. 18; Blümel, Forsthoff-FS aaO.; ders. VVDStRL 31 (1972) aaO.; Dagtoglou DVBl. 1972, S. 715; Quaritsch, Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 30 (1971), S. 317 ff.
- 41) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 17 ff.
- 42) Ossenbühl 50. DJT B S. 124 bis 128; Blümel, Forsthoff-FS S. 9 ff; ders. Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 31 (1972) aaO; s. für die Demokratisierung in der Wissenschaftsverwaltung Rupp, Demokratie S. 611 ff; a.A. Gestefeld S. 156 ff mwN.: Neben die parlamentarisch-administrative Legitimation trete eine demokratische Legitimation zur Ausfüllung politischer Entscheidungsräume der Verwaltung.

te, ist zweifelhaft. Mit Recht erinnert Battis (43) daran, daß die auf rein rechtswissenschaftliche Kategorien verengte Fragestellung bei der Diskussion über die Rechtsnatur der Bebauungspläne und über den Rechtsschutz gegen Bebauungspläne zunächst nur zu der Erkenntnis führte, daß der Bebauungsplan nicht recht in das überkommene Norm-Einzelakt-Schema passe. Ähnlich entzieht sich auch das Institut der Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren einer Einordnung in das traditionelle an die Verwaltungsentscheidung anknüpfende Rechtsschutzsystem (44). Gerade die neuerliche Grundlagenforschung (45) der Sozialwissenschaften zur Umweltschutzplanung sowie die zu beobachtende Tendenz, die Probleme effektiven Verfahrensschutzes im Umweltrecht (46) fachübergreifend zu bewältigen, zeigt die Notwendigkeit wissenschaftlicher Mehrdimensionalität mehr denn je.

Auch nach dem Verständnis klassischer juristischer Methodenlehre können sozialwissenschaftliche Erkenntnisse auf dem Wege der teleologischen Norminterpretation in die Gesamtauslegung einfließen (47).

43) Battis S. 62 f.

44) symptomatisch ist der Streit um die Rechtsnatur der Einwendungen; dazu Hoppe/Schlarman Rnr. 71 ff; wenn die h.M. sie als Anregungen und Bedenken qualifiziert, ist über ihre Rechtsnatur wenig ausgesagt; Häberle, Boorberg-FS S. 91 f.

45) hingewiesen sei auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen zum Vollzugsdefizit im Umweltschutzrecht, nachgewiesen bei Ule/Laubinger 52 DJT B S. 17 ff.

46) prägnantes Beispiel sind die bisherigen sechs Deutschen Atomrechtssymposien, an denen Energieexperten sämtlicher Wissenschaftszweige teilnahmen.

47) Achterberg DVBl. 1972, S. 844.

b) Demokratisierungsfunktion in Fachplanungsverfahren

Damit ist freilich über die Begründung einer Demokratiefunktion als Zweck der Bürgerbeteiligung noch nichts gesagt. Bedenken ergeben sich vor allem aus entwicklungsgeschichtlichen Überlegungen zu den Beteiligungsrechten im Planfeststellungsverfahren. Das Begriffspaar "Demokratisierung" und "Partizipation" -ursprünglich aus dem anglo-amerikanischen Raum stammend- war Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre Gegenstand einer kaum noch zu überblickenden Literaturlawine (48), in der Planungswissenschaftler und Praktiker sämtlicher Fachrichtungen eine stärkere Einbindung des beplanten Bürgers in die Stadt- und Kommunalplanung diskutierten. Nur vor dem Hintergrund dieser Diskussion ist das vom Muster des Planfeststellungsverfahrens abweichende Beteiligungsmodell (49) des Städtebauförderungsgesetzes von 1971 zu verstehen.

Die Forderung nach mehr unmittelbarer und mitgestaltender Teilhabe an bürokratisch gelenkten Planungen entsprang im wesentlichen einer kritischen Bestandsaufnahme über das Machtpotential der Planungsexekutive (50). Dem sollte mit Hilfe der Bürgerpartizipation wirkungsvoller als durch die Kontrollmechanismen der repräsentativen Demokratie, der Parlamente und Gerichte, begegnet werden. Das bedeute-

48) vgl. statt aller die umfangreichen Literaturnachweise von Schulze-Fielitz S. 408 ff; Gestefeld S. 189 ff; Battis S. 273 ff; Blümel, Forsthoff-FS S. 10 FN 7, 11 FN 16, 19 FN 71.

49) vor allem im Hinblick auf die Einführung des Sozialplanes Schulze-Fielitz S. 37 ff.

50) Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 199 ff.

te zugleich, theoretische Grundlagen (51) für ein erweitertes direktes Demokratieverständnis zu erarbeiten, welches ein derartiges partizipatives Konzept in Übereinstimmung mit den maßgeblichen Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes wie des Demokratieprinzips oder des Gewaltenteilungsprinzips erlauben würde. Diese äußerst kontrovers geführte Theoriediskussion (52) beschränkte sich auffallenderweise aber auf die Planung im Städtebaurecht.

So mag es erklärlich sein, daß die Mitwirkungsbefugnisse in den vorhandenen Planfeststellungsverfahren sowie das zu dieser Zeit noch im Entwurfsstadium befindliche Planfeststellungsverfahren des VwVfG im Schatten dieser Erörterungen blieben (53). Die durch die Entwürfe 1970 und 1973 geänderte "Münchener" Fassung des VwVfG erfuhr dementsprechend zum größten Teil nur redaktionelle Umgestaltungen, deren Gründe in keinem Falle in der zeitlich parallel geführten Partizipationsdebatte lagen (54). Eher läßt sich noch ein restriktiver Zug bei den Beteiligungsrechten an Planfeststellungen infolge der Einführung der Vorschriften über das Massenverfahren durch den endgültigen Entwurf 1975 feststellen (55).

51) zu den Demokratietheorien von Alemann S. 13 ff, 22 ff.

52) Battis S. 23 ff; von Alemann aaO.

53) ausdrücklich Reh binder/Burgbacher/Knieper S. 127.

54) vgl. BTDr. 6/1173 S. 17 ff, 70 ff; 7/910 S. 22 ff, 87 ff; 7/4494 S. 20 f, 33; s. auch FN 127 (Teil A).

55) den Vorschriften lag zugrunde ein Gutachten des Forschungsinstituts der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer von Laubinger.

Diese bewußte Ignoranz (56) des Gesetzgebers spricht dafür, daß Demokratisierungseffekte durch die Bürgeraktivierung in Fachplanungsverfahren (noch) nicht beabsichtigt waren. Demzufolge wurde zu einer gedanklichen Übertragung der Demokratisierungsfunktion einer Bürgerbeteiligung auf Planfeststellungsverfahren überwiegend ablehnend Stellung genommen (57). Noch in jüngster Zeit wies Badura (58) darauf hin, daß es bei der Bürgerbeteiligung in der Planfeststellung gerade nicht um Partizipation und Demokratisierung sondern um das Problem des effektiven Rechtsschutzes unter Gewährung rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren gehe.

Diese Absage an einen demokratietheoretisch-ideologischen Überbau der Bürgeranhörung bei der Planfeststellung entspricht dem historischen Befund.

Die Regelungen der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren haben sich trotz zahlreicher auch undemokratischer Staatsformen als deren essentielles Merkmal kontinuierlich entwickelt (59). Sie über die bisher skizzierten Aufgaben hinaus auch mit einer demokratischen Funktion zu versehen, würde hingegen verlangen, daß gerade während der Geltungsdauer einer demokratischen Staatsverfassung richtungsweisende Veränderungen des Beteiligungssystems zu verzeichnen waren. Dieser Nachweis dürfte im Fachplanungsrecht angesichts der vielfachen Übernahme reichsge-

56) im Bericht des Innenausschusses zum endgültigen Entwurf (BTDr. 7/4494 S. 4) wird ausgeführt, daß gerade wegen der noch offenen Probleme der Verbandsbeteiligung im Umweltschutzrecht bewußt darauf verzichtet werde, hier vorgreiflich zu werden, um das baldige Inkrafttreten des VwVfG nicht zu gefährden.

57) Eyermann GewAr 1974, S. 47; Ossenbühl 50 DJT B S. 124 ff; Weyreuther DVBl. 1973, S. 198 f; Blümel, Forsthoff-FS S. 9 ff; a.A. von Münch VVDStRL 31 (1972), S. 81.

58) Badura JA 1981, S. 31.

59) s.o. A III S. 32 ff.

setzunglicher Planfeststellungsverfahren ins Bundesrecht nicht gelingen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist daher eine Demokratisierungsfunktion der Vorschriften der §§ 72 ff VwVfG zu verneinen.

4. Ausgleichs- und Befriedungsfunktion

Mit Skepsis wird häufig ein der Mitwirkung Privater beilegelegter Befriedungs- und Ausgleichswert (60) beurteilt. Besonders die Erfahrungen unversöhnlicher Gegensätze zwischen den öffentlichen und privaten Belangen belegen, daß die streitigen Standpunkte auch durch eine vermehrte Bürgerbeteiligung kaum zu harmonisieren sind (61). Dennoch ist zu überprüfen, welche Wege die Erörterung von Einwendungen bietet, Interessenkonflikte zu lösen, ohne einen Befriedungszweck der Beteiligungsregelungen als idealistischen Schein entwerten zu müssen. Anlaß dazu gibt die Regelung des § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Danach ist nur über die Einwendungen im Planfeststellungsbeschluß zu entscheiden, über die im Anhörungsverfahren keine Einigung erzielt wurde. Hinter dem Erörterungstermin steht also der Interessenausgleich als ideeller Telos.

a) Praktische Bedenken

Die aufzuzeigenden Bedenken sind vorwiegend praktischer Natur (62). Nach Auffassung von Verwaltungspraktikern

-
- 60) Gassner DVBl. 1981, S. 6; Ossenbühl DVBl. 1981, S. 69 f; prinzipiell optimistisch Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 101; Ule/Laubinger S. 197; Fickert S. 328; bedenklich Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 6.3: Ziel des Erörterungstermins sei es u.a., die Beteiligten soweit möglich zur Zurücknahme ihrer Einwendungen zu veranlassen.
- 61) s. die Diskussionsbeiträge von Verwaltungspraktikern auf dem 52. DJT: Kopf K S. 87; Bickel K S. 103 f; Schröder K S. 181; s. auch Blümel, Festgabe S. 157.
- 62) am intensivsten wohl die Diskussion auf dem 52. DJT K S. 66 bis 217.

sorgt der zunehmende Massencharakter (63) von Beteiligungen in Planfeststellungsverfahren dafür, daß eine die individuellen Belange des einzelnen berührende Sachdiskussion nahezu unmöglich ist. Dazu kommt ein nicht selten selbst von Verwaltungsfachleuten gerügter schlechter Verwaltungsstil (64), indem zum Teil bei fehlender eigener Sachkenntnis der Verhandlungsleiter versucht, ein Anhörungsverfahren bereits im Keim dadurch zu ersticken, daß die Einwender unter Androhung eines Enteignungsverfahrens dazu aufgefordert werden, ihre Einwendungen zurückzuziehen (65).

Von Bedeutung ist zudem ein psychologisch ungünstiges Moment für einen Interessenausgleich. Einer Konsensherstellung steht vornehmlich im Verkehrswegebaurecht - anders als bei der Stadtсанierung - entgegen, daß die mit der Planung verfolgten Motivationen in der Regel Bevölkerungsteilen zugutekommen, die mit den Betroffenen keinesfalls identisch sind. Führt z.B. die Trasse einer Bundesfernstraße, die zur verkehrlichen Anbindung einer strukturschwachen Region erforderlich ist, in ihrem Verlauf an einem dichtbesiedelten Wohngebiet vorbei, so werden dessen Bewohner wegen der zu erwartenden Nachteile für den Bau dieser Straße deshalb kaum Verständnis aufbringen, weil keine Solidarität mit den eigentlichen Nutznießern der Planung herzustellen ist.

-
- 63) Bäumler DÖV 1981, S. 43; von Mutius DVBl. 1978, S. 667; neben den atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nehmen vor allem die Planfeststellungsverfahren in den Beteiligungsziffern ein; zur Entwicklung innerhalb der letzten 10 Jahre Bäumler aa0..
- 64) Bickel, Diskussionsbeitrag in: 52. DJT K S. 103 f; Fickert S. 149: ("Salami") taktik bei abschnittsweise Planfeststellung; Battis S. 65; Blümel, Forsthoff-FS S. 30 f; ders., Festgabe S. 156 ff.
- 65) so explizit Kopf, Diskussionsbeitrag in: 52. DJT K S. 87; Bickel, Diskussionsbeitrag aa0.; Blümel, Festgabe S. 158.

Andererseits dürfte es zum Nachweis einer Befriedungsfunktion von Bürgerbeteiligung ebenso wenig ausreichen, diese aus sozialpsychologischer Sicht auf einen reinen Purgationseffekt (66) herabzustufen, dessen einziger Inhalt es wäre, dem Bürger ein legales Ventil für dessen aufgestauten Unmut gegen hoheitliche Planung zu verschaffen.

b) Gestufte Behandlung von Einwendungen bei Massenverfahren

Eine Erledigung können Einwendungen im Anhörungsverfahren nur finden, wenn sie von der Anhörungsbehörde ernstgenommen werden und eine sachliche Auseinandersetzung mit ihnen erfolgt. Zu diesem Zweck muß die Anhörungsbehörde von den Planungsträgern Handlungsspielräume erhalten, die ein flexibles Eingehen auf zu Recht bestehende Einwendungen ermöglichen (67). Dem speziellen Problem des Massenverfahrens könnte dabei so begegnet werden, daß die Fälle nachhaltiger Betroffenheit sowie substantiierter Einwendungsbegründung (68) besondere Beachtung verdienen. Im übrigen müssen die Einwendungsschwerpunkte erkannt und zunächst generalisierend anhand von Mustereinwendungen (69) disku-

66) wie er etwa von Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 17 Rnr. 1 der Petition zugeschrieben wird.

67) z.B. im Straßenbau durch Trassenvarianten Nr. 9 Abs. 2 S. 4 Plafer, s. Fickert S. 187 f.

68) interessanterweise waren bei 90.000 Einwendungen gegen das KKW Whyll nur 400 Einzeleinwendungen gegeben, bei 7.500 Einwendungen gegen das KKW Phillipsburg II machten lediglich 38 Personen Einzeleinwendungen geltend, s. von Mutius DVBl. 1978, S. 667.

69) so die Verfahrensweise des VG München bei der Behandlung von 5.700 Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluß Flughafen München II, die vom Bundesverfassungsgericht inzwischen gebilligt wurde, s. BVerfG NJW 1980, S. 1511; s. auch Bayr. VGH Bayr. VBl. 1980, S. 756.

tiert werden. Allerdings setzt jeglicher Ausgleich voraus, daß Besonderheiten und Ausnahmefälle, die durch Mustereinwendungen nicht erfaßt werden, einer individuellen Lösung zugeführt werden. Nur bei einer gestuften sachbezogenen Erörterung in Massenverfahren bestehen dort überhaupt Aussichten, daß über Einwendungen während des Anhörungsverfahrens eine Einigung i.S. des § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG erzielt wird und damit der Befriedungszweck einer Bürgerbeteiligung erreicht wird.

5. Die kommunikative Funktion der Bürgerbeteiligung

Relativ selten wird der Aspekt hervorgehoben (70), daß ein Informationsgewinn der Planer, die Gewährung rechtlichen Gehörs sowie jeglicher Interessenausgleich in Wechselwirkung zum Anspruch des Bürgers auf Informationsgewährung durch die Verwaltung steht. Hier tritt die kommunikative Funktion der Beteiligungsrechte zutage. Informationszwecken dient vor allem die Planauslegung, der Erörterungstermin sowie die Zustellung bzw. öffentliche Bekanntmachung des begründeten Planfeststellungsbescheids.

Wenn Schmitt Glaeser (71) in den Informationsrechten der Betroffenen wie Bekanntmachung eines Planvorhabens, Auslegungs- und Auskunftsvorschriften eine bloße Vorbereitungsfunktion zur Partizipation erblickt, so unterschätzt er den Stellenwert des Informationsaustausches für eine sinnvolle Teilhabe. Informationen, Planungstransparenz und Publizität sind ebenso wie die Gewährung rechtlichen Gehörs äquivalente Bedingungen für eine funktionierende

70) von Mutius DVBl. 1978, S. 666; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 8; Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung BTDr. 6/1497 S. 50.

71) Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 184; a.A. Schnapauff Diss. S. 150 ff.

Bürgerbeteiligung. Eine zurückhaltende und undurchsichtige Informationspolitik über die Planinhalte ist durchaus geeignet, den Gebrauchswert eines Beteiligungsrechts erheblich herabzustufen (72).

Von der kommunikativen Kraft der Beteiligungsrechte hängt es entscheidend ab, ob der Bürger überhaupt erkennen kann, daß und inwieweit er von einem Planvorhaben persönlich betroffen ist. Diese Erkenntnis ist nicht nur im Anhörungsverfahren zur Formulierung von Einwendungen von Nutzen, sondern ermöglicht ihm darüberhinaus bei einer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß die Rechtserheblichkeit seiner Einwendungen unter Zugrundelegung des gesamten dafür maßgeblichen Sachverhalts prüfen zu lassen.

Die kommunikative Funktion der Bürgerbeteiligung läßt sich dabei in drei Teilaspekte aufteilen.

a) Transparenz

Gem. § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG muß sich ein transparentes Bild über das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen gewinnen lassen. Dazu muß das zur Auslegung bestimmte Material -Pläne, Zeichnungen, Karten, Grundstücks- und Bauwerksverzeichnisse nebst beigefügten Erläuterungen usw.- so anschaulich und verständlich aufbereitet sein, daß ein durchschnittlich begabter Betrachter bei gehöriger Anstrengung die Ausmaße und Zwecke der Planung zu verstehen vermag (73). Soweit der ausgelegte Plan aus zeichnerischen Elementen besteht, ist die Vermittlung seines Inhalts

72) Einschränkungen sind allenfalls denkbar im Rahmen geheimzuhaltender Planunterlagen, deren Veröffentlichung eine Gefährdung der Staatssicherheit bedeuten würde.

73) Fickert S. 20, 256 ff; Nr. 12 Abs. 2 S. 2 Plafer.

unter Beachtung eines beim technischen Laien vorhandenen Vorstellungsvermögens (74) durch hohe grafische Plastizität zu fordern. Anbieten würde sich z.B. die Herstellung eines maßstabsgerechten Modells der jeweilig geplanten Anlage bzw. des Bauabschnitts eines Verkehrsweges, sofern dem nicht Vervielfältigungsprobleme bei der Auslage der Pläne in mehreren Gemeinden entgegenstehen. Die Planerläuterungen, Tabellen und Verzeichnisse müssen zum Verständnis der Beteiligten klar gegliedert, sprachlich einfach und aufeinander abgestimmt sein (75), woran es in der Praxis häufig mangelt.

b) Information

Diese formale Transparenz muß sich mit einer aussagekräftigen Information über die Planinhalte paaren. Dabei geht es nur zum Teil um die Frage über den Umfang dessen, was ausgelegt werden muß und was in den Akten verbleiben kann (76). Dieser Frage wird nachzugehen sein. Von zentraler

-
- 74) Nr. 12 Abs. 2 S. 1 Plafer verlangt beispielsweise eine farbige Darstellung der Trasse zur Klarheit der Planunterlagen; im einzelnen gelten im Straßenbaurecht die Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau (RE), vgl. auch Nr. 9 Abs. 1 Plafer sowie das Allgemeine Rundschreiben Straßenbau von 7/1966 VkB1. 1967, S. 23.
- 75) Bender, Referat S. 241 zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren.
- 76) in diesem Punkte ist noch manches streitig; BVerwG DÖV 1975, S. 606; BVerwGE 24, S. 30; OVG 29, S. 249: Keine Gutachten, Auslegung des Planes bestehend aus Zeichnungen und Erläuterungen reicht aus; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 7, 16 f bezeichnet die Auslegung von Gutachten als "nobile officium", auf das die Betroffenen keinen Anspruch haben; dagegen rechtspolitische Kritik bei Ule/Laubinger 52. DJT B S. 78; Kodal S. 830 f; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 22.

Bedeutung für den Bürger ist, daß die Planungsziele und die entscheidenden Überlegungen unmißverständlich angesprochen werden, die zur angebotenen Lösung geführt haben. Erst eine derartige im VwVfG nicht vorgesehene vorläufige Planrechtfertigung (77) gibt Aufschluß über die Notwendigkeit der Planung. Sie sollte zweckmäßigerweise bereits mit der Planauslegung erfolgen, damit der Erörterungstermin keine Überraschungen für die Betroffenen enthält und an dieser Stelle der Dialog mit der Verwaltung über den Nutzen und den Bedarf der geplanten Anlage oder des geplanten Verkehrsweges geführt werden kann (78).

Soweit die vollständige Informationsgewährung nicht bereits mit der Planauslegung erfolgen kann, ist die Informationsfunktion flankierend durch Akteneinsicht im vorgeschlagenen Rahmen (79) oder durch Auskunftserteilung (80) abzusichern.

77) Fickert S. 258: Der Plan kann ferner....zusätzlich sonstige Unterlagen zur Rechtfertigung des Vorhabens umfassen; Bender, Referat S. 242 weist auf die Kurzbeschreibung gem. § 6 Abs. 1 AtVfV hin, durch deren Auslegung den Betroffenen ein genauer Überblick über die geplante Anlage und deren Auswirkungen vermittelt werden soll; ders. 52. DJT K S. 9 ff; ein erwägenswerter rechtspolitischer Gedanke von Bender, Referat S. 243 ist zudem, dem Plan ein Verzeichnis aller dem Antrag beigefügten Unterlagen beizulegen, damit die Betroffenen ihre Informationsmöglichkeiten ggf. durch Akteneinsicht verbessern.

78) Bender, Referat S. 251.

79) s.o. B II 2 S. 51 f.

80) zum Auskunftsrecht allgemein Müller-Waack S. 70 ff, 155 ff; Krieger S. 44; Pipkorn DöV 1970, S. 171 ff; im besonderen s.u. C III 2 c S. 162 ff.

Erst dann dürfte die vielerorts (81) geäußerte Befürchtung, der Einwender laufe Gefahr, durch sein Informationsdefizit von der Anhörungsbehörde im Erörterungstermin überfahren zu werden, abzubauen sein.

c) Publizität

Das Vorhalten zureichender Informationsquellen nutzt allerdings wenig, wenn ihre Existenz nicht so publiziert wird, daß der interessierte Bürger davon Kenntnis nehmen kann. Zu diesem Zweck hat das VwVfG in § 73 VwVfG ein gegenüber den Fachplanungsgesetzen verfeinertes Netz an Bekanntmachungsvorschriften gezogen, die in ihrer Zielrichtung garantieren sollen, daß von Planfeststellungsverfahren jedermann erfährt, dessen Belange berührt sein könnten. Dies zeigt den Öffentlichkeitscharakter der Bürgerbeteiligung.

Nur im Verbund mit der aufgezeigten kommunikativen Funktion der Mitwirkungsbefugnisse können sich auch die Verwaltungsfunktionen, der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie die Ausgleichs- und Befriedungsfunktion der Bürgerbeteiligung voll entfalten. Demzufolge ist mit der h.M. (82) bei den Teilhabebestimmungen der §§ 72 ff VwVfG von einem Funktionenbündel auszugehen.

81) Bender 52. DJT K S. 15; ders., Referat S. 239; das Informationsdefizit beim Bürger ebenfalls beklagend von Mutius DVBl. 1978, S. 666.

82) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 1; ders. Bayr. VBl. 1980, S. 100 f; von Mutius, Öffentlichkeit S. 277 ff; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 8; Battis S. 60.

II Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Beteiligungsrechten im Anhörungsverfahren (§ 73 VwVfG)

§ 73 VwVfG erwähnt in nicht weniger als fünf sprachlichen Varianten (83) eine mögliche Beteiligung Privater. Diese Vielzahl von Mitwirkungsformen wirft für eine Systematisierung der Beteiligungsrechte im Planfeststellungsverfahren eine Reihe von Zweifelsfragen auf. So ist zu klären, ob mit den unterschiedlichen Bezeichnungen auch inhaltlich verschiedenartige, möglicherweise graduell abgestufte Beteiligungsrechte geschaffen werden sollten. Gegenüberzustellen sind diese Verfahrenspositionen den übrigen Beteiligungsregelungen im nichtförmlichen Verwaltungsverfahren sowie im Verwaltungsprozeß. Hier kann überprüft werden, inwieweit sich die Beteiligungsrechte im Planfeststellungsverfahren mit den bereits entwickelten Beteiligungsformen in Einklang bringen lassen.

Desweiteren sind die Beteiligungsvorschriften im Planfeststellungsverfahren des VwVfG im Hinblick auf ihre Ergänzungsfunktion in fachgesetzlichen Planfeststellungsverfahren zu beleuchten. Angesichts der zumindest fraglichen Differenziertheit der Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren drängt sich letztlich auch die Frage nach der Praktikabilität der gesetzlichen Regelung auf.

83) Personen, die Einwendungen erhoben haben, (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a, Abs. 6 S. 1 und S. 3 VwVfG); jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG); Betroffene (§ 73 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 1 VwVfG); Beteiligte (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG); Dritte (§ 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG).

1. Einwendungsführer (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a,
Abs. 6 S. 1, 3 VwVfG)

Gem. § 73 Abs. 6 S. 1 und 3 VwVfG besteht gegenüber Personen, die Einwendungen erhoben haben, eine Erörterungspflicht ihrer Einwendungen in einem Erörterungstermin nach vorheriger Benachrichtigung. In Massenverfahren ist dieser Personenkreis gem. § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a VwVfG darauf hinzuweisen, daß die Benachrichtigung auch durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen kann. Bei Personen, die Einwendungen erhoben haben und deshalb zum Teil als Einwender oder Einwendungsführer bezeichnet werden, ist bislang ungeklärt (84), ob es sich dabei im Anschluß an § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG ausschließlich um diejenigen Privaten handelt, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden (85), oder ob damit generell diejenigen erfaßt werden sollen, die lediglich ohne persönlichen Bezug zur Planung Populareinwendungen erhoben haben (86).

-
- 84) dieser Fragenkreis wird z.T. auch unter der Erläuterung des Einwendungsbegriffs behandelt, s. Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 22 ff; ders., BVerwG-FS S. 397 f; Papier NJW 1980, S. 315; Ule/Laubinger S. 192; dies. 52. DJT B S. 38 f; Fickert S. 296 ff; Kodal S. 728, 819, 837; Knack § 73 Rnr. 7.1; Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 16 f.
- 85) Kopp aa0., der zwar auch eine Einwendungsberechtigung verlangt, aber keine Prüfungspflicht derselben durch die Anhörungsbehörde, vgl. Rnr. 38; Papier aa0.; Ule/Laubinger aa0.; Steikens/Bonk/Leonhardt aa0. Meyer/Borgs-Maciejewski aa0; Knack aa0.
- 86) BVerwG DÖV 1967, S. 825; Fickert aa0.; unklar Kodal aa0., der jedoch weitgehend für die Zulassung von Populareinwendungen eintritt; Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 5; Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages BTD. 7/1828 S. 5.

a) Zulässigkeit von Populäreinwendungen

Der Wortlaut der Gesetzesfassung deutet keine einengende Interpretation im obigen Sinne an. Nach § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a und Abs. 6 S. 1, 3 VwVfG ist jemand Einwendungsführer mit dem Faktum der Einwendungserhebung. Dagegen sprechen könnte jedoch, daß § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG zunächst die Einwendungsbefugnis näher kennzeichnet und daher in den folgenden Absätzen wie selbstverständlich davon auszugehen ist, daß die Benachrichtigungs- und Erörterungspflicht nur gegenüber denjenigen besteht, die Einwendungen erhoben haben und dazu auch gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG befugt sind.

Die Gesetzesmaterialien zum VwVfG (87) sind in diesem Punkte unergiebig. Lediglich der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages (88) führt zum inhaltsgleichen Problem der §§ 18 Abs. 3 und 4 im zweiten Fernstraßenänderungsgesetz aus:

"Ebenso wie der Raumordnungsausschuß ist auch der Verkehrsausschuß der Auffassung, daß in Planfeststellungsverfahren jedermann Einwendungen erheben

-
- 87) BTDr. 6/1173; 7/910; 7/4494 sowie die Begr. zum ME S. 219 ff; in BTDr. 6/1173 S. 71 sowie BTDr. 7/910 S. 88 heißt es zu § 60 Abs. 3 bis Abs. 5 bzw. § 69 Abs. 3 bis Abs. 5 (nunmehr § 73 VwVfG) lediglich: "Die Vorschrift spricht, wie auch die nachfolgenden Bestimmungen dieses Abschnitts von den "Betroffenen", weil der hier in Betracht kommende Personenkreis durch den sonst in dem Gesetz verwendeten verfahrenstechnischen Begriff des "Beteiligten" nicht in vollem Umfang erfaßt werden würde."
- 88) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 38; Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages BTDr. 7/1828 S. 5.

kann. Es handelt sich hier um ein Populärverfahren, das sich nicht nur auf die unmittelbar betroffenen Straßenanlieger beschränkt."

In der Tat wird auch anderenorts in Fachplanungen z.B. gem. §§ 14 ff WaStrG oder gem. § 9 b Abs. 5 AtG i.V.m. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV mangels genauerer Abgrenzung der Einwendungsbefugnisse die Ansicht vertreten, daß in diesen Verfahren "quavis ex populo" Einwendungen erhoben kann (89).

Für eine Zulassung von Populäreinwendungen gem. § 73 VwVfG zur Erörterung spräche zudem noch der praktische Gesichtspunkt, daß dann im Erörterungstermin Fragen der Einwendungsbefugnis nicht geklärt werden müßten. Denn auf der anderen Seite besteht bei der Erhebung von Einwendungen kein detaillierter Begründungszwang (90). Deshalb muß das Berührtsein in eigenen Belangen aus der Einwendung selbst beispielsweise bei bloßen Planänderungsvorschlägen nicht immer erkennbar sein. Der Erörterungstermin wäre demzufolge zweckmäßigerweise mit Sach- und nicht mit Verfahrensfragen ausgefüllt.

Dennoch ergibt eine an Sinn und Zweck der Anhörung gemessene Auslegung, daß die in § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a, Abs. 6 S. 1, 3 VwVfG angesprochenen Einwender auch einwendungsbefugt sein müssen. Soweit das Anhörungsverfahren das Ziel verfolgt, die allgemeinen Anschauungen des Volkes über das Vorhaben zu erforschen (91), spricht das zwar für einen

89) BVerwGE 28, S. 132 f zu §§ 16 ff GewO; Friesecke § 17 Rnr. 7; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 38; a.A. Papier NJW 1980, S. 315 unter Hinweis auf die allgemeinen Regelungen des Planfeststellungsrechts.

90) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 41; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 40.

91) damit hat die Rechtsprechung vor allem die Populärbeteiligung für das Bundesfernstraßengesetz und die Gewerbeordnung begründet, BVerwGE 28, S. 132 f; 26, S. 303; BVerwG DÜV 1967, S. 825; Fickert S. 296.

möglichst weitgezogenen Kreis von Einwendern. Die Verwaltungsbehörden werden sich zweckorientiert an der ihnen zukommenden Aufgabe der Problembewältigung letzten Endes aber nur für die Einwendungen interessieren, die einen individuellen Bezug zur Planung haben. Aus der Verwaltungshilfefunktion ist zudem kein Anspruch des einzelnen auf schrankenlose Mitwirkung abzuleiten. Es steht dem Gesetzgeber frei, die Mitwirkungsbefugnisse durch subjektive Kriterien zu begrenzen. Eine Begrenzung auf ein Beteiligungsinteresse erfordert die Ableitung der Bürgerbeteiligung aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch des rechtlichen Gehörs. Es impliziert dennotwendig eine noch näher zu bestimmende Berührtheit durch den Anhörungsgegenstand (92). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist kein Jedermann-Recht, sondern auf das Individuum in seiner Rechtssubjektivität zugeschnitten.

Im übrigen wäre durch eine uneingeschränkte Zulassung von Einwendungen die Ausgleichsfunktion des Anhörungsverfahrens in Frage gestellt, da eine Einigung im Anhörungsverfahren über die weitere Behandlung von Einwendungen sinnvollerweise nur mit denjenigen erfolgen kann, die über eigene Interessen disponieren können.

b) Die Rechtsstellung der Einwender

Für die Rechtsstellung desjenigen, der Einwendungen erhebt, ohne zugleich einwendungsbefugt zu sein, folgt daraus, daß er keine Beteiligungsrechte im Anhörungsverfahren erwirbt. Er ist weder zum Erörterungstermin zu laden noch bei seinem Erscheinen zuzulassen. Eine Zulassung stände noch

92) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 103 Rnr. 92; dahinter steht die Ableitung des Anspruchs auf rechtliches Gehör aus Art. 1 Abs. 1 GG; Degenhart S. 207 FN 72; Reinhardt S. 15.

nicht einmal im Ermessen der Anhörungsbehörde. Da die Erörterungen gem. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG nur mit den in dieser Vorschrift genannten zu erfolgen haben, im allgemeinen aber gem. §§ 73 Abs. 6 letzter Satz, 68 Abs. 1 VwVfG nichtöffentlich sind, ist für eine Beteiligung von Populareinwendern an der Erörterung kein Raum.

Damit geht einher, daß ihnen auch keine Akteneinsichts- oder Auskunftsansprüche zustehen.

Durch die Erhebung von Populareinwendungen kann indessen das Problem auftreten, daß vor allem bei öffentlicher Bekanntmachung der Erörterung ein Einwender guten Glaubens dennoch zum Erörterungstermin erscheint, weil er von der Tatsache nichts wußte (93), daß er auch in eigenen Belangen berührt sein muß. In diesen Fällen empfiehlt es sich, über die vorhandenen Bekanntmachungserfordernisse des § 73 VwVfG hinaus spätestens bei der Bekanntmachung von Ort und Zeit des Erörterungstermins darauf hinzuweisen, unter welchen Voraussetzungen eine Teilnahme am Erörterungstermin zulässig ist. Sollten dann noch Einwender erscheinen, bei denen die Einwendungsbefugnis unklar ist, z.B. deren tatsächlich vorhandene Einwendungsbefugnis sich der Einwendungsbegründung nicht ohne weiteres entnehmen läßt, so haben diese Personen vor der Erörterung einen Anspruch auf Prüfung ihrer Zulassung. Ihnen ist im Zweifel die Teilnahme zu gewähren (94). Eine geringfügige Verletzung der Öffentlichkeitsvorschriften würde die berechtigten Teilnehmer

93) die Tatsache, daß nur derjenige zur Erhebung von Einwendungen befugt ist, dessen eigene Belange durch das Vorhaben berührt sind, obliegt nämlich nicht der Bekanntmachungspflicht, vgl. § 73 Abs. 5 und 6 VwVfG.

94) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 28 läßt die nicht ganz entfernte Möglichkeit, daß jemand in seinen Belangen berührt wird, ausreichen; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 38; zur Prüfung der Teilnahmeberechtigung s. auch Knack § 73 Rnr. 8.2 sowie § 68 Rnr. 3.2.

weniger berühren als den Einwender eine Versagung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch Zurückweisung. Es liegt in der Hand der Anhörungsbehörde, durch verständliche Hinweise auf den gesetzlich vorgesehenen Kreis der Teilnehmer im Anhörungsverfahren einer überzogenen Förmlichkeit im Termin selbst entgegenzuwirken.

Die weitgehende Rechtlosstellung der nicht einwendungsbefugten Einwender schließt allerdings nicht aus, daß sich die Planfeststellungsbehörde beispielsweise bei verbessernden Planänderungsvorschlägen den Inhalt von Populareinwendungen zueigen macht und diese in der Planlösung verwertet. Dabei übt sie ihre planerische Gestaltungsfreiheit aus. Eine Beteiligtenstellung des Einwenders wird dadurch ebenso wenig begründet wie ein Anspruch auf Bescheidung der Einwendungen in der Sache (95).

2. Einwendungsbefugte (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG)

Für eine Befugnis zur Erhebung von Einwendungen kommt es darauf an, daß der Einwendungsführer gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG durch das Vorhaben in seinen Belangen berührt wird. In der Begrifflichkeit besteht Einigkeit (96) insoweit, als Belange nicht mit einer Rechtsbetroffenheit i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO gleichzusetzen sind. Im übrigen soll es nach überwiegender Auffassung (97) ausreichen, daß es

95) daß die Prüfung über die Zulässigkeit einer Einwendung den Populareinwender zum Verfahrensbeteiligten macht, wie Martens JuS 1979, S. 263 meint, geht zu weit, da die Beteiligung an materielle Voraussetzungen anknüpft.

96) BVerwGE 31, S. 267 f; BVerwG DÖV 1967, S. 825; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 25; Ule/Laubinger S. 191; dies. 52. DJT B S. 39; Kodal S. 819; Blümel, Weber-FS S. 558 f.

97) Ule/Laubinger S. 191; dies. 52. DJT B S. 39; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 36 ff; Knack § 73 Rnr. 7.1; Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 2, 16 ff; unklar Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 22, § 9 Rnr. 12 ff einerseits; kritisch ders. zur überwiegenden Auffassung in BVerwG-FS S. 398 andererseits. Damit wird letztlich die klare Abgrenzung zwischen Beteiligung am Verfahren und bloßer Anhörungsberechtigung in Planfeststellungsverfahren weitgehend aufgegeben.

sich gerade um nicht rechtlich geschützte, wirtschaftliche, ideelle, kulturelle, soziale oder sonstige schützenswerte eigene Interessen des Einwenders handle. Davon abweichend vertritt Papier (98) die Ansicht, daß dem Einwender in tatsächlicher Hinsicht eine Beschwer oder ein Nachteil drohen müsse. Enger wiederum deutet Häberle (99) Belange als rechtliche Interessen.

Die hier ausgebreiteten Nuancierungen berechtigen zu der Frage, ob damit überhaupt eine Abgrenzung zur Populäreinwendung gewährleistet ist (100). Desweiteren erscheint zweifelhaft (101), ob Einwendungsbefugnisse auch Beteiligte des Verwaltungsverfahrens i. S. des § 13 VwVfG sind, da § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG für eine Hinzuziehung als Beteiligter ein rechtliches Interesse voraussetzt und § 13 Abs. 3 VwVfG ausdrücklich klarstellt, daß eine Anhörung allein

98) Papier NJW 1980, S. 315; ähnlich Heigl S. 268.

99) Häberle, Boorberg-FS S. 91 ohne nähere Begr..

100) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 38.

101) das hat auf Seiten des Gesetzgebers erstmalig der dem Bundesrat angehörende Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik bei der gleichgelagerten Problematik in den Empfehlungen zur Änderung des Entwurfs der AtVfV des Bundesinnenministers vom 24.8.1976 erkannt (BRDr. 524/1/76 S. 6): "...nach § 29 Abs. 1 VwVfG ist Akteneinsicht lediglich den Beteiligten i. S. des § 13 VwVfG zu gewähren. Ob alle Einwender unter § 13 VwVfG fallen, ist jedoch sehr zweifelhaft. Es kann die Auffassung vertreten werden, daß die Entscheidung über den Genehmigungsantrag zumindest nicht an die Personen gerichtet ist, die nicht in ihren Rechten beeinträchtigt werden können (vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG). Auch dürften nicht alle Einwender als Personen anzusehen sein, die von der Genehmigungsbehörde zum Verfahren gem. § 13 Abs. 2 VwVfG hinzugezogen worden sind. Eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Akteneinsicht ist nicht gerechtfertigt...".

nicht zur Beteiligung führt, sofern nicht die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 VwVfG vorliegen. Von Bedeutung ist diese Gegenüberstellung vor allem für die im nichtförmlichen Verwaltungsverfahren geregelten und über § 72 Abs. 1 VwVfG auch im Planfeststellungsverfahren vorgesehenen Beteiligungsrechte, die an § 13 VwVfG anknüpfen, wie z.B. das Auskunftsrecht (§ 25 VwVfG), das Recht, Beweisanträge zu stellen (§§ 24 Abs. 1, 26 VwVfG) oder das Akteneinsichtsrecht (§ 29 VwVfG).

a) Schützenswerte Belange

Eine Wortlautauslegung des § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG ist hier insofern fruchtbar, als ein Einwender nur dann in **s e i n e n** Belangen berührt sein kann, wenn es sich um eigene, persönlich-individuelle und keine allgemein-öffentlichen Belange handelt (102). Auch die sich systematisch ergänzende Anordnung, Behörden und Private gleichermaßen zu beteiligen, spricht für eine Rollenverteilung dergestalt, daß die in ihren jeweiligen Fachbelangen anzuhörenden Behörden die öffentlichen, die Bürger jeweils ihre privaten Belange zu vertreten haben.

Schwer fällt es, den objektiven Inhalt der berührten Belange zu umreißen. Denn insofern bieten die normativ-abstrakten Klassifizierungen wie aner kennenswerte wirtschaftliche, gesellschaftliche oder kulturelle Interessen kaum eine praktikable Abschottung zur Populäreinwendung. So enden nicht selten verzweifelte Abgrenzungsversuche in einem Negativtest, wonach eine Einwendungsbefugnis nur dann auszuschließen sein sollte, wenn ein schützenswertes Interesse unter keinem berechtigten Gesichtspunkt bestehen könne (103).

102) so die h.M. Ule/Laubinger S. 191; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 38; Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 17.

103) Stelkens/Bonk/Leonhardt aa0..

Dem Dilemma der uferlosen Ausweitung schützenswerter Belange versuchen andere (104) dadurch vorzubeugen, daß sie das Berührtsein in eigenen Belangen an Rechten, rechtlichen Interessen - so Häberle - oder einer tatsächlichen Beschwer - so Papier - ausrichten. Gerade in einer verengten Deutung eigener Belange liegt aber die gegenläufige Gefahr, Einwendungsbefugnis mit Betroffenheit gleichzusetzen (105). Einer Gleichbehandlung der Betroffenen mit den Einwendungsbefugten steht jedoch die rechtlich erheblich abweichende Behandlung der Betroffenen einerseits (§§ 73 Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 1; 74 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 1; 75 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 2; 76 Abs. 2 VwVfG) von den Einwendungsbefugten andererseits (§§ 73 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a, Abs. 6 S. 1, 3; 74 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 S. 3, 4; 76 Abs. 2 VwVfG) entgegen.

Eine Lösungsmöglichkeit besteht daher allein darin, unter Verzicht auf eine objektive Einschränkung Belange jeder Interessenrichtung zur Begründung der Einwendungsbefugnis ausreichen zu lassen, sofern sie einen Individualbezug aufweisen. Aus dem Inhalt der Einwendungen muß hervorgehen, daß es Berührungspunkte zwischen dem Lebenskreis der einwendenden Personen und dem raumbezogenen Vorhaben gibt, das Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens ist. Das wäre etwa der Fall bei der Behauptung des Einwenders, er oder seine Familie wohne oder arbeite in räumlicher Nähe zum Vorhaben, er habe dort dingliche oder schuldrechtliche Ansprüche an Grundstücken oder benutze die Umgebung regelmäßig zu Erholungszwecken (106).

104) Papier NJW 1980, S. 315; Kopp, BVerwG-FS S. 398, s. aber auch FN 97 (Teil C); Häberle, Boorberg-FS S. 91.

105) so anscheinend Knack § 73 Rnr. 7.1; Ule/Laubinger in der 1. Auflage S. 158; offensichtlich auch noch die Begr. der Bundesregierung in BTDr. 7/910 S. 88.

106) weitere Beispiele bei Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 17.

Eine Einwendung dagegen, welche die Beseitigung etwa einer Abfallbeseitigungsanlage aus Gründen des Umweltschutzes schlechthin anstrebt, läßt das Berührtsein in privaten Belangen vermissen.

Demnach sollen ausschließlich auf die Person des Einwenders bezogene Kriterien maßgeblich und ausreichend die Einwendungsbefugnisse in Planfeststellungsverfahren begründen. Jede weitere Einschränkung würde auch zu Differenzierungen bei der häufigen Prüfung der Einwendungsberechtigung im Anhörungsverfahren nötigen, deren Subtilität im Mißverhältnis zur praktikablen Handhabung des Gesetzes stünde.

b) Rechtsstellung der Einwendungsbefugten im Anhörungsverfahren

Gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG kann der Einwendungsberechtigte bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen gegen den Plan erheben. Die Erhebung von Einwendungen berechtigt ihn dazu, von dem Erörterungstermin benachrichtigt zu werden (§ 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG) und zwecks Erörterung seiner Einwendungen am Erörterungstermin teilzunehmen (§ 73 Abs. 6 S. 1, 1. Hs. VwVfG). Die Benachrichtigung kann in Massenverfahren durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 a VwVfG).

Die entscheidende Bedeutung der Einwendungsbefugnisse läßt sich freilich vor allem erst daran messen, ob sie über die Verweisungsnorm des § 72 Abs. 1, 1. Hs. VwVfG auch die Rechte eines Verfahrensbeteiligten aus dem nichtförmlichen Verfahren eröffnen. Damit ist das problematische Verhältnis der Einwendungsbefugnis zum Beteiligtenbegriff i. S. des § 13 VwVfG angesprochen.

Ein "geborener" Beteiligter gem. § 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VwVfG ist ein Einwendungsberechtigter nicht. § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 VwVfG scheidet von vornherein aus. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG könnte in seiner Formulierung:

"Beteiligter ist derjenige, an den die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat."

zu Mißverständnissen Anlaß geben, da Einwendungsberechtigte gem. § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG ebenfalls Adressaten des Planfeststellungsbeschlusses sind. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG ist indes nur als Ergänzungsregelung zu § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG aufzufassen, die klarstellt, daß Beteiligter auch bei von Amts wegen eingeleiteten Verwaltungsverfahren über Antragsverfahren hinaus der Adressat des beabsichtigten Verwaltungsakts ist. Damit entfällt die Anwendung des § 13 Abs. 1 Ziff. 2 VwVfG in Planfeststellungsverfahren, weil es durch die Antragstellung des Unternehmers in Gang kommt (107).

Erörtert wird ernsthaft (108) nur die Verfahrensbeteiligung des Einwendungsberechtigten gem. § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 VwVfG durch Hinzuziehung, wobei bereits § 13 Abs. 3 VwVfG erkennen läßt, daß die bloße Anhörung keine Beteiligungstellung begründet.

107) Kopp, VwVfG § 13 Rnr. 13, allerdings nicht widerspruchsfrei, vgl. ders., VwVfG § 73 Rnr. 36; Ule/Laubinger S. 192; dies. 52. DJT B S. 36; BRDr. 524/1/76 S. 6.

108) Kopp DVBl. 1980, S. 321 f; zur Rolle des § 13 Abs. 2 VwVfG ders., VwVfG § 73 Rnr. 34 ff; ders., BVerwG-FS S. 397 f; ders., Boorberg-FS S. 162 ff; Ule/Laubinger S. 192 f; dies. 52. DJT B S. 35 ff; von Mutius DVBl. 1978, S. 672 ff.

Im Ergebnis wird die Beteiligtenstellung des Einwendungsberechtigten gem. § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 VwVfG überwiegend (109) bejaht. Beträchtliche Schwierigkeiten bereitet dabei die dogmatische Begründung dieser Gleichstellung. Vorrangig sind zwei Einzelaspekte der Fragestellung auseinanderzuhalten. Fomell ist zu klären, welcher Verfahrensakt im Anhörungsverfahren die Hinzuziehung auslöst. Materiell ist offen, wie Einwendungsberechtigte Verfahrensbeteiligte i.S. des § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 VwVfG werden, da sie nach dem weiten Begriff der Einwendungsberichtigung zwar in ihren eigenen Belangen berührt, aber nicht unbedingt in ihren rechtlichen Interessen betroffen sein müssen.

aa) Hinzuziehung

Der förmliche Akt der Hinzuziehung dient dazu, in Anlehnung an das Rechtsinstitut der Beiladung im Verwaltungsprozeß (§ 65 VwGO) eine einheitlich bindende Verwaltungsentscheidung gegenüber sämtlichen in ihren rechtlichen Interessen Betroffenen zu schaffen. Damit sollen Parallelverfahren mit den Hinzugezogenen, vor allem aber diesen gegenüber abweichende Entscheidungen vermieden werden. An die Hinzuziehung selbst sind keine übertriebenen Anforderungen zu stellen. Sie kann auch schlüssig durch die Ladung zum Erörterungstermin (110) erfolgen. Entscheidend ist, daß die Anhörungsbehörde ihren Willen erkennen läßt, den Einwendungsberechtigten zum Erörterungstermin zuzulassen. Dies geschieht durch die Benachrichtigung vom Erörterungstermin gem. § 73 Abs. 6 S. 3 VwVfG.

Bei Massenverfahren reicht vergleichsweise die öffentliche Bekanntmachung (§ 73 Abs. 6 S. 4 VwVfG) nicht aus. Eine konkludente Hinzuziehung ist aber auch bei öffentlicher

109) a.A. bislang nur Graffe Diss. S. 149 ff und von Mutius DVBl. 1978 aaO..

110) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 35, § 13 Rnr. 18, 20, 27.

Bekanntmachung in der Zulassung zum Erörterungstermin zu sehen, der eine Prüfung der Teilnahmeberechtigung anhand der vorliegenden Einwendungslisten vorausgeht.

Die Motivation zur Beiladung, verfahrensökonomisch eine Mehrheit von Rechtsbeziehungen zu koordinieren, trifft in besonderem Maße auch für das Planfeststellungsverfahren zu. Der Planfeststellungsbeschluß entscheidet über die privaten Belange aller Einwendungsberechtigten (§ 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Ihre Teilhaberechte sind mit dem Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses verbraucht (111). Die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses bewirkt eine abschließende Regelung aller öffentlich-rechtlichen Beziehungen, soweit mit der Erhebung einer Einwendung eine Rechtsbetroffenheit einhergeht (§ 75 Abs. 1 S. 3 VwVfG).

Es bedarf also keiner besonderen Hinzuziehung der Einwendungsbefugten, die etwa durch einen zusätzlichen Antrag auf Hinzuziehung oder durch eine besondere Zulassung seitens der Anhörungsbehörde kundgetan werden müßte.

bb) Das Erfordernis des rechtlichen Interesses i. S. des § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG

Die Problematik liegt im wesentlichen auch in der sachlichen Forderung des § 13 Abs. 2 VwVfG nach einer Betroffenheit in rechtlichen Interessen. Gerade diese Voraussetzung ist beim Einwendungsberechtigten in der Regel (112) nicht gegeben, weil es auf dessen Rechtsbetroffenheit nicht ankommt.

111) wenn nicht schon durch Ablauf der Einwendungsfrist.

112) wobei natürlich nicht auszuschließen ist, daß ein Berührtsein in eigenen Belangen auch in einem Betroffensein in rechtlichen Interessen begründet ist.

Ule/Laubinger (113) versuchen, diese Schwierigkeit so zu bewältigen, daß sie unter Hinweis auf die gleichgelagerte Funktion von Hinzuziehung und Einwendung im Planfeststellungsverfahren eine entsprechende Anwendung des § 13 Abs. 2 VwVfG auf Einwendungsberechtigte vorschlagen. Die Ausdehnung des Beteiligtenbegriffes im Planfeststellungsverfahren habe der Gesetzgeber offensichtlich bewußt im Auge gehabt, weil er die Einschränkung des Akteneinsichtsrechts in § 72 Abs. 1, 2. Hs. VwVfG im Hinblick auf zu erwartende Massenverfahren vorgenommen habe; demzufolge also prinzipiell eine Beteiligtenstellung des Einwendungsberechtigten zur Akteneinsicht zu bejahen sei. Dennoch müssen Ule/Laubinger einräumen, daß eben nur ein Teil der Einwendungsberechtigten in seinen subjektiven Rechten betroffen sein kann und eine Deckungsgleichheit zwischen dem Kreis der Einwendungsberechtigten und dem Kreis der Hinzuzuziehenden gem. § 13 Abs. 2 VwVfG nicht besteht (114).

Obwohl auch Kopp Abstimmungsprobleme zwischen dem Beteiligtenbegriff des Planfeststellungsverfahrens und dem des nichtförmlichen Verfahrens rügt (115), bereitet ihm die Feststellung keine Schwierigkeiten, daß Einwendungsbefugte allein durch die Tatsache, daß sie Einwendungen erheben, zu Beteiligten i. S. von § 13 VwVfG und den daran anknüpfenden Vorschriften werden (116). Die Einwendungsbefugnis ersetze kraft Gesetzes die Voraussetzungen für eine Hinzuziehung gem. § 13 Abs. 2 VwVfG. Dies ergebe sich aus § 74 Abs. 2 und Abs. 4 VwVfG, wonach die Planfeststellungsbehörde entscheiden und den Planfeststellungsbeschluß auch den Einwendungsbefugten zustellen müsse, sowie aus § 75 Abs. 5 Nr. 3 VwVfG, wo mit "Beteiligten" offensichtlich die nach Abs. 6 zum Erörterungstermin zu ladenden Einwender gemeint seien.

113) Ule/Laubinger S. 192 f; dies. 52. DJT B S. 35 ff.

114) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 37.

115) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 35; ders. BVerwG-FS S. 389, 397 f.

116) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 36.

Die hier dargelegten Auffassungen haben allerdings Schwächen. Ule/Laubinger vermögen nicht zu erklären, wie sich in den von ihnen erwogenen funktionellen Vergleich zwischen Beiladung und Einwendung die Regelung des § 13 Abs. 3 VwVfG einbeziehen läßt, die eine Anhörung als Grundlage für eine Beteiligung gem. § 13 VwVfG ausschließt (117). Auch der Verweis auf die Vorstellung des Gesetzgebers, bei der Ermessensregelung in § 72 Abs. 1, 2. Hs. VwVfG sei davon ausgegangen, Akteneinsicht in der Regel den Einwendungsberechtigten einzuräumen, ist zweifelhaft. Hiermit würde das Problem nämlich nur partiell für das Akteneinsichtsrecht geklärt, während das Schweigen des Gesetzgebers zu den übrigen Beteiligungsrechten des nichtförmlichen Verfahrens eher den Schluß zuließe, daß es insoweit auch bei der für die Einwendungsbefugten eingeschränkten Regelung bleiben soll.

Der Ansicht von Kopp, die Regelung der Einwendungsbefugnisse stelle eine Hinzuziehung qua Gesetz dar, ist entgegenzuhalten, daß selbst eine Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses keine Beteiligteigenschaft hervorruft; § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG ist - wie dargelegt - aus systematischen Erwägungen im Antragsverfahren nicht einschlägig. Zudem ist der Hinweis auf § 73 Abs. 5 Nr. 3 VwVfG wenig gesichert. U.a. geht derselbe Verfasser an anderer Stelle davon aus, daß der Beteiligtenbegriff des § 73 Abs. 5 Nr. 3 VwVfG dem des § 13 VwVfG gerade nicht entspricht (118).

In dieser Konsequenz hält es von Mutius (119) für unabweichlich, daß nach der gegenwärtigen gesetzlichen Lage

117) von Mutius DVBl. 1978, S. 674.

118) Kopp, BVerwG-FS S. 389, 397 f.

119) von Mutius DVBl. 1978, S. 674 f dort am Beispiel erläuternd, daß die Akteneinsicht auf einen gem. § 18 VwVfG zu bestellenden Vertreter beschränkt werden soll.

zur Ausübung von Beteiligungsrechten eine Prüfung gem. § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG über eine Hinzuziehung erfolgen muß. Akteneinsicht oder sonstiges könne nur derjenige begehren, dessen rechtliche Interessen betroffen seien.

Der Nachteil dieser Erkenntnis besteht indessen darin, wie von Mutius selbst zugesteht (120), daß die Verlagerung des Problems auf eine vage Ermessensentscheidung gem. § 13 Abs. 2 VwVfG die Handhabung von Beteiligungsvorschriften des nichtförmlichen Verfahrens für die Einwendungsbefugten auch nicht gerade erleichtert. Er schlägt daher *de lege ferenda* vor, die Ermessensvorschrift des § 72 Abs. 1, 2. Hs. VwVfG aufzuheben und stattdessen Akteneinsicht gem. § 29 VwVfG in der Weise zu gewähren, daß Einwendungsberechtigte als Beteiligte i. S. des § 13 Abs. 1 und Abs. 2 VwVfG gelten.

Immerhin hat die dogmatisch klare Analyse des derzeitigen Gesetzeszustandes durch von Mutius zur Folge, daß den Einwendungsberechtigten, die kein rechtliches Interesse nachzuweisen vermögen, keine Beteiligungsrechte aus dem nichtförmlichen Verfahren zustehen.

Für alle hier erörterten Ansichten gilt aber gleichermaßen, daß sie bei der bisherigen intensiven Betrachtung des § 13 VwVfG als Drehscheibe für diese Rechtspositionen zumindest bezüglich des Akteneinsichtsrechts die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG außer acht gelassen haben.

Selbst wenn man nämlich die Barriere der Hinzuziehung gem. § 13 Abs. 2 VwVfG durch teleologische Argumente (Ule/Laubinger) oder Fiktion (von Mutius) zugunsten der

120) von Mutius DVBl. 1978, S. 675.

Einwendungsbefugten überwindet, ist Akteneinsicht gem. § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG an die Voraussetzung geknüpft, daß die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist. Hierbei handelt es sich eben um die gleichen rechtlichen Interessen, die den Einwendungsberechtigten die Hinzuziehung gem. § 13 Abs. 2 VwVfG versagt. Im Ergebnis wäre also mit einer teleologisch oder fiktiv begründeten Hinzuziehung nichts gewonnen, weil mit den bisherigen Lösungsansätzen denjenigen, deren Belange gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG berührt sind, spätestens die Akteneinsicht mangels Nachweises eines rechtlichen Interesses gem. § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG verweigert werden muß. Dieses Dilemma wird auch nicht durch § 72 Abs. 1, 2. Hs. VwVfG gelöst, der § 29 VwVfG nur auf der Rechtsfolge-seite nicht jedoch im Tatbestand modifiziert.

Es bleibt daher de lege lata nichts anderes übrig, als den Einwendungsberechtigten einen Anspruch auf Akteneinsicht abzusprechen, weil sie weder gem. § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG hinzugezogen werden können noch die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG erfüllen. Das gleiche gilt unter Hinweis auf § 13 Abs. 2 VwVfG für die übrigen Beteiligungsrechte des nichtförmlichen Verfahrens. Diese Lösung stünde auch im Einklang mit § 13 Abs. 3 VwVfG, der eine Beteiligtenstellung aus einer Anhörungsberechtigung heraus verneint. Welche rechtspolitischen zu Reformen herausfordernden Konsequenzen zu ziehen sind, soll Überlegungen vorbehalten bleiben, die erst im Anschluß an die Erörterung des gesamten Beteiligungsspektrums der §§ 72 ff VwVfG Erfolg versprechen. Vorläufig ist als Zwischenergebnis festzuhalten, daß die Einwendungsbefugten auf ihre speziellen Rechte im Planfeststellungsverfahren gem. §§ 72 bis 78 VwVfG beschränkt sind.

3. Betroffene (§ 73 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 1 VwVfG)

a) Verhältnis zu den Einwendern und Einwendungsberechtigten

Die bisherigen Erörterungen haben bereits den Boden dafür bereitet, wie zur Abgrenzung von der Einwendungsbefugnis der Begriff der Betroffenheit i. S. des § 73 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 1 VwVfG auszulegen ist. Betroffenheit setzt eine Berührung in rechtlichen Interessen oder in einem subjektiven Recht voraus (121). Damit ist der Kreis der Betroffenen in Planfeststellungsverfahren enger (122) als derjenige der Einwendungsbefugten. Andererseits ergibt sich aus einer rechtlichen Betroffenheit jederzeit eine Einwendungsberechtigung.

Daß es sich zur Annahme von Betroffenheit um rechtliche Interessen handeln muß, findet zudem eine Stütze in § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG, wo charakteristischerweise von den betroffenen Grundstücken, einem Kernstück rechtlicher Betroffenheit, die Rede ist (123).

b) Arten der Betroffenheit

Der Grad der Betroffenheit kann sich als mittelbare oder unmittelbare Betroffenheit (124) äußern. Bei mittelbarer

121) allgemeine Meinung, Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 34; Ule/Laubinger S. 192; Fickert S. 297; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 50; Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 2, 19; Blümel DVB1. 1975, S. 706 ff; ders., Weber-FS S. 557 ff FN 109, 113, 122.

122) a.A. anscheinend nur Knack § 73 Rnr. 7.1: Einwendungsberechtigte sind mit Betroffenen identisch; Bedenken gegen eine weitere Differenzierung auch bei Martens JuS 1979, S. 263.

123) Fickert S. 297.

124) Blümel DVB1. 1975, S. 706; ders., Weber-FS S. 558; vgl. auch §§ 8 Abs. 2 S. 1, 9 Abs. 1 StBFG.

Betroffenheit ist derjenige in seinen rechtlichen Interessen berührt, dessen eigene Rechte sich durch den Ausgang des Verfahrens ändern können. Dies ist schon anzunehmen, wenn das Planfeststellungsverfahren ausschließlich mittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung eines Betroffenen etwa in der Weise zeitigt, daß der Planfeststellungsbeschluß präjudizielle Entscheidungen über eine Rechtsstellung trifft oder die Rechtsstellung eines Betroffenen in wichtigen Punkten faktisch präjudiziert (125).

Nur mittelbar betroffen ist beispielsweise der Kaufbewerber eines zum planfeststellungsbetroffenen Standort benachbarten Gewerbegrundstücks, der mit der Gemeinde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über den Bau einer Erschließungsstraße zu diesem Grundstück beabsichtigt, dessen Absicht aber mit der Planfeststellung nicht vereinbar ist.

Eine Betroffenheit liegt in noch stärkerem Maße vor, wenn durch das Planfeststellungsverfahren unmittelbar Auswirkungen auf ein subjektives öffentliches Recht zu erwarten sind. Aus der vorgenommenen Unterscheidung erhellt, daß Betroffene i. S. des Planfeststellungsrechts keine Kongruenz (126) zu den Klagebefugten aufweisen. Eine Klagebefugnis steht nur den unmittelbaren Betroffenen zu (127). Hingegen sind die mittelbar Betroffenen verwaltungsprozessual eher mit den einfachen Beigeladenen gem. § 65 Abs. 1 VwGO

125) Kopp, VwVfG § 9 Rnr. 14.

126) in diesem Punkte besteht noch trotz der grundsätzlichen Einigkeit viel Unklarheit, grundlegend zum Begriff der Betroffenheit Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 226 FN 203, 245 FN 282, 283; nicht jeder Betroffene ist klagebefugt: Friesecke § 17 Rnr. 7; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 41; anders i.S. einer Gleichstellung Fickert S. 297.

127) Kopp, VwGO § 42 Rnr. 98.

auf eine Stufe zu stellen (128). Diese Unterscheidung ist von den Verwaltungsgerichten (129) bislang immer praktiziert worden. Da sie gem. § 42 Abs. 2 VwGO die Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß ohnehin originär prüfen müssen, ist ein Rückschluß von der Erhebung von Einwendungen bzw. von einer Betroffenheit in Verwaltungsverfahren auf die Klagebefugnis nicht möglich.

c) Rechtsstellung der Betroffenen

Die Rechtsstellung der Betroffenen entfaltet ihre Vorzüge vornehmlich in Planfeststellungsverfahren selbst. Privilegiert sind die Betroffenen durch eine individuelle Benachrichtigungspflicht von der Planauslegung bei Verzicht auf die öffentliche Auslegung der Pläne, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist anderweitig Planeinsicht gewährt wird (§ 73 Abs. 3 S. 2 VwVfG), ebenso wie bei ausgelegten Plänen, wenn nicht Ortsansässige betroffen sind (§ 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG).

Die bedeutsamste Besserstellung der Betroffenen gegenüber den Einwendungsberechtigten ergibt sich aus ihren Rechten, am Anhörungstermin ohne vorherige Erhebung von Einwendungen teilzunehmen (§ 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG) und zu den Einwendungen Dritter Stellung zu nehmen (130). Ausdrücklich geladen werden

128) Kopp, VwGO § 65 Rnr. 9; anders ders. jedoch, VwVfG § 73 Rnr. 34: hier nimmt Kopp eine Beiladung auch bei denjenigen an, deren Belange durch das Vorhaben berührt sein können (Einwendungsberechtigte). Das stimmt mit seiner Systematik im übrigen nicht überein, sonstige Belange von rechtlichen Interessen abzugrenzen; s. ders., Boorberg-FS S. 162; vgl. dazu auch andere Ungereimtheiten bei Kopp FN 107 (Teil C).

129) z.B. Bayr. VGH DVBl. 1975, S. 202; Kopp, BVerwG-FS S. 398 FN 56 mwN. aus der Rspr..

130) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 57; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 50.

Betroffene zum Erörterungstermin aber wie Einwendungsberechtigte nur, wenn sie selbst Einwendungen erhoben haben (§ 73 Abs. 6 S. 3 VwVfG).

Noch erheblicher ist die Rechtsstellung der Betroffenen hinsichtlich ihrer Beteiligungsrechte aus dem nichtförmlichen Verfahren. Hier sind Betroffene gem. § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 VwVfG als formell Hinzugezogene zu betrachten, sobald sie in den Fällen des § 73 Abs. 3 S. 2, 5 S. 3 VwVfG von der Planauslegung benachrichtigt werden, zum Erörterungstermin geladen sind oder sonstwie zugelassen werden (131). Betroffene sind aber im Gegensatz zu den Einwendungsbefugten auch materiell-rechtlich Beteiligte. Das gem. § 13 Abs. 2 VwVfG erforderliche rechtliche Interesse am Verfahrensausgang kennzeichnet ihre Rechtsstellung im Planfeststellungsverfahren. Damit korrespondiert das rechtliche Interesse gem. § 29 VwVfG. Darüber hinaus stehen Betroffenen als Beteiligten i. S. des § 13 VwVfG alle weiteren Rechte des nichtförmlichen Verfahrens z.B. gem. §§ 25, 26 und 30 VwVfG zu.

4. Beteiligte (§ 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG)

Einzig § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG erwähnt den Begriff des Beteiligten in Planfeststellungsverfahren. Nach nahezu übereinstimmender Auffassung (132) ist hier die Wendung "Beteiligte" aus sprachtechnischen Gründen als Sammelbezeichnung für die Betroffenen und die Einwendungsbefugten zu verstehen. Sie hat also keine eigenständige Bedeutung. Mit dem Beteiligtenbegriff des § 13 VwVfG stimmt sie nicht überein, da sie auch die Einwendungsbefugten umfaßt (133).

131) insoweit besteht kein Unterschied zum Einwendungsberechtigten.

132) hier berufen sich die meisten auf Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 2, 12; s. etwa Ule/Laubinger S. 193 FN 30.

133) Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 2, 12: "irreführend".

Demzufolge erwächst aus dem Beteiligtenbegriff gem. § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG keine gesonderte Rechtsstellung. Dies zeigt zudem der Sachzusammenhang, in dem die Bezeichnung gewählt ist.

5. Dritte (§ 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG)

Auch dem Begriff des Dritten in § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG kommt im System der Beteiligungsrechte nur beschränkte Bedeutung zu. Er soll im Falle der Planänderung nach Planauslegung und vor Planerörterung eingrenzend den Kreis der Einwendungsberechtigten und Betroffenen bezeichnen (134), deren Belange bzw. rechtliche Interessen durch die Planänderung erstmalig oder stärker als zuvor berührt werden. § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG ordnet für diesen Sonderkreis eine Mitteilungspflicht der Änderung sowie eine erneute Einwendungsfrist binnen zwei Wochen an.

6. Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Beteiligungsrechten des VwVfG im Verhältnis zu den Fachplanungsgesetzen

Die insgesamt durchaus problembehaftete Beteiligungsregelung des VwVfG trifft nun zur Bewährung auf die traditionell eingefahrene Terminologie der Fachplanungsgesetze. Es gilt daher, die vorläufigen am VwVfG ausgerichteten Ergebnisse anhand der einzelnen Fachplanungsgesetze zu überdenken und die Anwendung von Verfahrensrechten des § 73 VwVfG auf fachgesetzliche Planfeststellungsverfahren endgültig festzulegen.

134) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 61; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 58 verweisen nur auf die Einwendungsbefugten, nicht auf die Betroffenen; Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 31.

a) Bundesfernstraßengesetz und Abfallbeseitigungsgesetz

Letzteres kommt zwar wegen des Vorrangs (135) des Bundesfernstraßengesetzes und des Abfallbeseitigungsgesetzes vor dem VwVfG für die §§ 17 ff FStrG und §§ 20 ff AbfG nicht in Betracht. Andererseits könnten gelegentliche Eigengesetzlichkeiten dieser Planfeststellungsverfahren das bislang gefundene System der Bürgerbeteiligung nach dem VwVfG zusätzlich bestätigen.

Eine Änderung des Bundesfernstraßengesetzes gegenüber dem VwVfG liegt z.B. in der detaillierten Regelung des vereinfachten Planfeststellungsverfahrens (§ 18 Abs. 7 FStrG). § 18 Abs. 7 FStrG geht in dieser Fassung auf den Vorschlag des Verkehrsausschusses (136) zum zweiten Fernstraßenänderungsgesetz zurück, der ein vereinfachtes Planfeststellungsverfahren für den Fall vorsehen wollte, daß der Kreis der Betroffenen bekannt ist. Überraschenderweise taucht hier in § 18 Abs. 7 S. 3 FStrG der Begriff des Beteiligten auf, obwohl er an dieser Stelle bei ausschließlicher Teilnahme von Betroffenen (vgl. § 18 Abs. 7 S. 1 und 2 FStrG) kaum in seiner Bedeutung als Sammelbezeichnung gemeint sein kann.

Indes: Der Schluß auf eine abweichende Terminologie des Bundesfernstraßengesetzes von der des VwVfG wäre verfrüht. Der Verkehrsausschuß hat sich nur dazu verleiten lassen, die Formulierung des § 18 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 FStrG (= § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG) unabgestimmt in das vereinfachte nur aus Betroffenen bestehende Planfeststellungsverfahren zu übernehmen. Ansonsten geht der Verkehrsausschuß (137) selbst davon aus, daß Beteiligte die Betroffenen u n d

135) s.o. B III 3 b S. 70 f.

136) BTDr. 7/1828 S. 5.

137) BTDr. 7/1828, s. Erläuterungen zu § 18 a Abs. 4.

diejenigen sind, über deren Einwendungen entschieden worden ist. Aus der Sicht des § 18 Abs. 7 S. 3 FStrG ist der Beteiligtenbegriff des § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 VwVfG deshalb nicht erneut zu überdenken.

Eine zweite Besonderheit des Bundesfernstraßengesetzes, die sich ausschließlich in der Auslegung der Einwendungsbefugnis durch die fernstraßenrechtliche Literatur niedergeschlagen hat (138), ist ebenso auf den Verkehrsausschuß (139) zurückzuführen. Die weitgehende Zulassung von Populäreinwendungen, die das Erfordernis des § 18 Abs. 4 S. 1 FStrG (= § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG) de facto überspielt, hat in der fernstraßenrechtlichen Planungspraxis zur Folge, daß die Feststellung einer Einwendungsbefugnis überflüssig sein soll. Die dazu von Kodal (140) gegebene Begründung leuchtet jedoch nicht ein. Er meint, man würde aus § 18 Abs. 4 FStrG ("Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden . . . , kann Einwendungen erheben.") lediglich ein einengendes Verständnis des Begriffs "Einwendungen" zu folgern haben dahingehend, daß nur dem Vorbringen eines Betroffenen die Bezeichnung Einwendung zukomme, während im übrigen - nach dem Beispiel des Bundesbaugesetzes (§ 2 a) - von Anregungen gesprochen werden könne. Der Unterscheidung komme innerhalb des Anhörungsverfahrens rechtlich keine Bedeutung zu.

Ihm ist zu entgegen, daß sowohl das Bundesfernstraßengesetz als auch synonym das VwVfG im Gegensatz zum Bundesbaugesetz nur an Einwendungen Rechtsfolgen knüpft und den Begriff Anregungen mit keinem Wort erwähnt. Außerdem dürfte sich § 18 Abs. 4 S. 1 FStrG auch nach der Auffassung Kodals nicht auf das Vorbringen Betroffener beziehen. Der gleiche

138) Fickert S. 295 ff; Kodal S. 837; Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 5.

139) vgl. FN 88 (Teil C) S. 105.

140) Kodal S. 837.

Verfasser geht an anderer Stelle (141) nämlich insoweit mit der h.M. konform, als eine Betroffenheit schon ein Berührtsein in Rechten oder rechtlich schützenswerten Interessen voraussetzt.

Hinsichtlich der spezifischen Unterschiede zum Bundesfernstraßengesetz besteht also keine Veranlassung, die Überlegungen zur Einwendungsbefugnis bzw. zu Populäreinwendungen zu revidieren.

Ebenso wie im Bundesfernstraßengesetz taucht die vollständige Terminologie des § 73 VwVfG in §§ 21 bis 23 AbfG auf. Insbesondere ist hier auf die eingehende Regelung der mündlichen Verhandlung in § 22 Abs. 2 bis Abs. 7 AbfG hinzuweisen, wo mehrfach die Beteiligten des Erörterungstermins erwähnt werden. Sie sind in § 22 Abs. 1 S. 1 AbfG im einzelnen als die Träger des Vorhabens, die Behörden, die Betroffenen und die Personen, die Einwendungen erhoben haben, vorgestellt worden. Dies unterstreicht die bisherige Auslegung des Begriffs Beteiligter im geltenden Planfeststellungsrecht als verfahrensrechtlichen Oberbegriff .

b) Ältere Fachplanungsgesetze

Ungleich schwieriger wird die Abstimmung mit den älteren Fachplanungsgesetzen, die eine differenzierte Betrachtungsweise der Beteiligungsbefugnisse im Anhörungsverfahren gelegentlich vermissen lassen. So ist z.B. zu § 17 WaStrG lebhaft umstritten (142), ob mangels konkreter Regelungen

141) Kodal S. 832; a.A. Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 6.3, die Betroffenheit mit Klagebefugnis gleichsetzen.

142) BVerwGE 28, S. 132; Friesecke § 17 Rnr. 7; Papier NJW 1980, S. 315; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 38 f; Mintzel § 17 Rnr. 6.

in der wasserrechtlichen Planfeststellung Jedermann-Einwendungen zulässig sind. Während schon im wasserrechtlichen Schrifttum (143) zum Teil darauf hingewiesen wurde, daß Einwendungen nur diejenigen erheben könnten, deren eigene Interessen oder Rechte berührt seien, gehen die Rechtsprechung (144) und in weiten Teilen die Rechtslehre (145) auch heute noch davon aus, daß man in Fachplanungen Populareinwendungen erheben kann, wenn das Gesetz keine ausdrückliche Regelung zur Einwendungsbefugnis trifft. Dem ist jüngst Papier (146) entgegengetreten. Er sieht vor allem in den in etwa gleichgelagerten Rechten der Einwender in den verschiedenen Fachplanungen unabhängig davon, ob sie im Einzelfall eine Einwendungsbefugnis nachzuweisen haben oder nicht, einen Grund dafür, daß das Fehlen einer gesetzlichen Beschränkung für die Erhebung von Einwendungen keine geeignete Differenzierungsgrundlage pro oder contra Jedermann-Einwendung sei. Vielmehr würden diese Rechtsstellungen in allen Fällen ein dem prozeßrechtlichen Rechtsschutzinteresse vergleichbares Behandlungs- oder Bescheidungsinteresse voraussetzen.

Methodologisch wird man das gleiche Ergebnis erzielen können, indem man § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG beim Fehlen einer vergleichbaren Regelung in der Fachplanung zur Lückenfüllung heranzieht. Denn hier handelt es sich jeweils um echte Regelungslücken, die durch das allgemeine Planfeststellungsrecht ausfüllbar sind.

Etwas anders ist die Problematik im Personenbeförderungsrrecht gelagert. Hier führt der Gesetzestext sämtliche

143) Friesecke aa0..

144) BVerwG aa0..

145) vor allem Ule/Laubinger 52. DJT B S. 38 f.

146) Papier aa0..

wichtigen Nuancierungen auf (147). Das Personenbeförderungsgesetz hat dem VwVfG diesbezüglich auch als Vorbild gedient (148). Hier weichen allerdings die aus den Jahren 1961/62 stammenden Fachkommentierungen von der bisherigen Terminologie insofern ab, als sie zum Teil den Beteiligtenbegriff des personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens an einer Berührung in Rechten i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO ausrichten (149), zum Teil die unterschiedliche Nomenklatur des Gesetzes überhaupt nicht würdigen, sondern die einzelnen gesetzlichen Bezeichnungen als Synonyma verwenden (150). Der vorrangig verwandte Beteiligtenbegriff ist aber, wie § 30 Abs. 8 PBefG deutlich werden läßt ("...den durch den Plan Betroffenen und den sonst am Verfahren Beteiligten"), richtigerweise genauso wie im VwVfG zu verstehen. Es sind daher im Personenbeförderungsgesetz jedesmal, wenn von Rechten der Beteiligten die Rede ist, die Rechte der Einwendungsbefugten und der Betroffenen gleichermaßen gemeint. Ergänzend treten nach

147) vgl. § 30 Abs. 3 S. 2 PBefG: Jeder, dessen Belange durch den Bau der Straßenbahn berührt werden; § 30 Abs. 8 PBefG: Betroffene; § 30 Abs. 2 S. 2, Abs. 5 S. 1, Abs. 8 PBefG: Beteiligte.

148) ME S. 77.

149) Greif § 30 Rnr. 5.

150) Rautenberg/Frantzioch § 30 Rnr. 4: Jeder Beteiligte kann Einwendungen erheben; Sigl § 30 Rnr. 4, 6: Die Unterlagen müssen so deutlich sein, daß sich die von der geplanten Anlage Betroffenen genau unterrichten können, inwieweit ihre Interessen berührt werden... Abs. 3 enthält das Offenlegungsverfahren, in welchem jedermann, dessen Interessen berührt werden, Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird.

dem VwVfG die Rechte der Betroffenen aus § 73 Abs. 3 S. 2, Abs. 5 S. 3 VwVfG hinzu. Die Regelung des § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG (Erörterungspflicht) wird hingegen durch die Spezialregelung des § 30 Abs. 5 S. 1 PBefG verdrängt.

Das gleiche gilt sinngemäß für das Luftverkehrsgesetz und das Bundeswasserstraßengesetz, die den Begriff des Betroffenen im Gegensatz zum Personenbeförderungsgesetz (§ 30 Abs. 8 PBefG) überhaupt nicht erwähnen (151). Das Bundeswasserstraßengesetz spricht ausschließlich von Beteiligten. Das Luftverkehrsgesetz stellt immerhin noch klar, wer einwendungsbefugt ist (§ 10 Abs. 3, 2. Hs. LuftVG). Im Personenbeförderungs-, Luftverkehrs- und Wasserstraßenrecht kommt das differenzierte System der Beteiligungsrechte des Bürgers im Planfeststellungsverfahren des VwVfG daher in erster Linie zur praktischen Anwendung.

7. Praktikabilität der vom Gesetz getroffenen Differenzierung

Bezeichnend für die Vielzahl und die dadurch bedingte Kompliziertheit dieser Rechtsstellungen sind die Klagen zahlreicher Praktiker, die sich strikt weigern, bei der Zulassung von Bürgern zum Verfahren deren Beteiligungsrechte genauer zu prüfen und in Massenverfahren zum Erörterungstermin nahezu jedem Interessierten Einlaß gewähren (152).

Neben der Unübersichtlichkeit der Beteiligungsformen bereitet die geringe Trennschärfe, mit der sie in der Lehre voneinander abgegrenzt werden, für ein überschaubares Ver-

151) Hofmann § 10 Rnr. 5 wohl i.S. der h.M.: Zu den übrigen Beteiligten zählen auch durch den Plan betroffene Private, insbesondere die Flughafennachbarn.

152) Diskussionsbeiträge von: Bickel 52. DJT K S. 99; Geißler 52. DJT K S. 92 f; Schulz-Schaeffer 52. DJT K S. 115.

waltungsverfahren beträchtliche Schwierigkeiten. Dazu kommen noch die unterschiedlichen Auffassungen zur Terminologie in einzelnen Fachplanungsverfahren sowie gelegentliche Abstimmungsprobleme zwischen Fachplanungsgesetzen und dem lückenfüllenden VwVfG. De lege ferenda würde sich anbieten, durch eine Straffung der Beteiligungsformen mehr Klarheit in die Rechtspositionen des Bürgers zu bringen. Dabei zerfällt eine Teilhabe graduell aus der Natur der Sache in eine qualifizierte durch rechtliche Interessen geprägte Beteiligung (Betroffenheit) und in eine einfache durch sonstige eigene Belange charakterisierte Beteiligung (Berührtheit).

Dieser Ausgangspunkt kommt einer Zurückweisung der voraussetzungslosen Populareinwendung gleich. Das überrascht zunächst deshalb, weil doch gerade die Populareinwendung geeignet sein könnte, das Verwaltungsverfahren vom Prüfungsaufwand her zu vereinfachen.

Andererseits sind Jedermann-Einwendungen insofern gefährlich, als sie das Anhörungsverfahren von seiner Rechtsschutzfunktion entfernen könnten und das Anhörungsverfahren zum Forum einer Diskussion über politische Grundsatzfragen abgleiten könnte. Effektiven Rechtsschutz kann das Institut der Bürgeranhörung im Planfeststellungsverfahren nur gewähren, wenn der Schwerpunkt in der Auseinandersetzung mit den Einwendungen derjenigen liegt, die es angeht. Das eigene Anhörungs- und Bescheidungsinteresse als Grundlage der Erörterung ist hier das Korrelat für die Begründung von Teilhaberechten im Verwaltungsverfahren. Eine Einwendungsbefugnis ist daher unerlässlich, um das Anhörungsverfahren vor einer funktionellen Konturenlosigkeit zu bewahren.

Eine rechtsdogmatisch bislang unausdiskutierte Frage ist die Handhabung von Rechten der Einwendungsbefugten im Hinblick auf ihre Beteiligtenstellung gem. § 13 VwVfG. Unter Rechtsschutzaspekten wäre hier eine Angleichung an den in seinen rechtlichen Interessen Berührten wünschenswert. Dies gilt vor allem deshalb, weil die weitgehend normativen Abgrenzungskriterien des rechtlichen bzw. sonstigen z.B. wirtschaftlichen Interesses eine Zuordnung des Bürgers zu einer der beiden Gruppen erschweren. Zudem stellt sich das Ausmaß persönlicher Betroffenheit auch häufig erst über die Planeinsicht hinaus durch Einsichtnahme in Gutachten oder fachbehördliche Stellungnahmen heraus. De lege lata knüpft das VwVfG aber im nichtförmlichen Verfahren ausschließlich an das rechtliche Interesse mannigfaltige Folgen für den Umfang der Verfahrensbeteiligung.

Hier wird im Rahmen des § 72 VwVfG eine zusätzliche gesetzliche Präzisierung durch Verweis auf § 13 VwVfG erfolgen müssen, die nicht nur das Akteneinsichtsrecht betreffen, sondern das Verhältnis der Einwendungsberechtigten zu § 13 VwVfG sowie zu den übrigen Beteiligungsrechten des nichtförmlichen Verwaltungsverfahrens abschließend klären sollte.

Letztlich sollte sich die hier vorgeschlagene Vereinfachung und Verbesserung auch in der Begrifflichkeit des VwVfG niederschlagen, wenn es seiner Intention gerecht werden soll, Orientierungshilfe des rechtsuchenden Bürgers zu sein. Es sollte daher nur von "Einwendungsbefugten" und nicht "denjenigen, die Einwendungen erhoben haben", die Rede sein. Der Begriff "Dritte" ist gänzlich entbehrlich. Von "Beteiligten" i.S. einer Sammelbezeichnung sollte nur gesprochen werden, wenn dies aus Vereinfachungsgründen sprachtechnisch erforderlich ist. Das setzt voraus, daß

eine Abstimmung zwischen den Einwendungsbefugten und § 13 VwVfG im positiven Sinn erfolgt ist. Ansonsten sollte auf den auch im bisherigen allgemeinen Planfeststellungsrecht nur einmal auftauchenden Oberbegriff "Beteiligte" besser verzichtet werden.

III Die Instrumente der Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren

Während in den bisherigen Ausführungen über die Bürgerbeteiligung unter dem Blickwinkel des Bürgers als Verfahrenssubjekt geklärt werden sollte, welche Rechtspositionen er je nach der Intensität seiner Betroffenheit oder Berührtheit innerhalb des Anhörungsverfahrens innehat, ist nunmehr in einem ergänzenden Schritt mit verfahrensrechtlich sachlichem Bezug zu ermitteln, was ein Privater aus diesen Rechten im einzelnen abzuleiten vermag. Dabei stehen anknüpfend an die Zwecke der Bürgerbeteiligung im Vordergrund der Betrachtung die Rechte, die den Anspruch auf rechtliches Gehör im weitesten Sinn verwirklichen, die Informationsrechte sowie die Publizitätsvorschriften.

1. Das Recht zur Erhebung von Einwendungen

Um sich im Anhörungsverfahren gegenüber der Anhörungsbehörde artikulieren zu können, ist die Einwendung eines der zentralen Instrumente (153). § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG, der den Begriff der Einwendung erstmalig erwähnt, erläutert allerdings nicht, was das Gesetz darunter versteht. Das Institut der Einwendungen ist im allgemeinen Verwaltungsverfahren ungebräuchlich. Im besonderen Verwaltungsverfahren hat es seine bundesrechtlichen Ursprünge im Gewerberecht (vgl. § 17 GewO) (154).

153) neben dem Erörterungstermin, dazu unter C III 2 d S. 166 ff.

154) Papier NJW 1980, S. 315.

a) Die Rechtsnatur der Einwendungen

Eine nähere Betrachtung der Rechtsnatur der Einwendungen könnte daher vorab Aufklärung darüber verschaffen, ob sich hinter diesem Rechtsbegriff möglicherweise dem Verwaltungsverfahrensrecht bekannte Handlungsstrukturen verbergen. Damit könnten Einwendungen in Aufbau und Wirkungsweise besser verständlich und im praktischen Umgang handhabbarer gemacht werden.

Zum Teil wird unter Hinweis auf die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in ihrer Rechtsschutzfunktion die Einwendung als förmlicher Rechtsbehelf (155) charakterisiert. Begründet wird diese Ansicht damit, daß erst die fristgemäße Erhebung von Einwendungen den Anspruch auf Anhörung und Erörterung eröffne (vgl. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG) (156); zudem die eingehende Begründungsfrist sowie die strengen Zustellungsvorschriften bei bloßen Meinungsäußerungen sonst nicht verständlich wären (157).

Dem hält die überwiegende Literatur (158) entgegen, Rechtsbehelfe könnten die Einwendungen schon deshalb nicht sein,

155) Hoppe/Schlarmann Rnr. 73; wohl auch Ipsen DVBl. 1980, S. 147; Mang/Maunz/Mayer/Obermayer S. 273; Schotthöfer Bayr. VBl. 1968, S. 343.

156) so Hoppe/Schlarmann und Mang aaO..

157) Schotthöfer aaO..

158) Graffe Diss. S. 156; Ule/Laubinger S. 194; Fickert S. 296; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 40; Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 5; Zeller DVBl. 1973, S. 599 f unter Hinweis auf OVG Lüneburg DVBl. 1966, S. 413; ablehnend aus grundsätzlichen Erwägungen Battis S. 97, weil er dem Anhörungsverfahren im Planfeststellungsrecht in der gegenwärtigen Ausprägung nur Verwaltungshilfequalität beimißt.

weil ihnen noch keine getroffene Entscheidung voranginge. Einwendungen ersetzten vielmehr als Anregungen, Bedenken oder Änderungswünsche nur faktisch ein Widerspruchsverfahren.

Hinter der jeweiligen Argumentation offenbart sich teilweise bewußt (159), teilweise unbewußt der Streit um die Präferenz des Einwendungsverfahrens in seiner Bedeutung als Rechtsschutzinstitut oder als Verwaltungshilfe. Dabei wird von beiden Seiten auf zwei Elemente der Einwendung abgehoben, die in ihrer Gegensätzlichkeit dafür sorgen, daß die Einwendung im herkömmlichen Rechtsbehelfssystem noch keine klare Zuordnung gefunden hat. Gemeint ist einerseits die formelle Stringenz (160), hervorgerufen durch Präklusionsfristen und Schriftlichkeit, die erst den Zugang zum Verfahren eröffnet. Auf der anderen Seite steht die materiale Weite der Einwendung, die ihre Grenzen nur in den bereits erörterten Belangen des Einwenders findet (161). Die Form spricht für das Wesen der Einwendung als Rechtsbehelf, der zulässige Inhalt in dieser Extensität dagegen. Dieser Dualismus zwischen Form und möglichem Inhalt wird letztlich dann erklärlich, wenn man sich auf die Mehrfachfunktionalität der Bürgerbeteiligung besinnt. Dies mag ein Schlüssel dafür sein, daß der Einwendung nicht schlechthin der Charakter eines Rechtsbehelfs zukommt. In dieser Eigenschaft wird man sie vielmehr nur sehen können, wenn sie auch dem Inhalt nach eine Rechtsbetroffenheit zum Ausdruck bringt, was bei bloßen Anregungen und Vorschlägen naturgemäß nicht der Fall sein kann.

159) vor allem bei Hoppe/Schlarmann aaO.; Hoppe, Verfahren S. 412; Battis aaO..

160) Mang/Maunz/Mayer/Obermayer S. 273; deutlicher Schottländer aaO..

161) s.o. C II 2 S. 109 f.

Eine differenzierende Betrachtungsweise sagt aber wenig darüber aus, worin die Rechtsbehelfswirkung einer rechts-erheblichen Einwendung liegt. Mißt man die Wirkung der Einwendung am klassischen Potential der Rechtsbehelfe, so wäre sie kein Rechtsbehelf, weil sie keine Kontrolle einer bereits ergangenen Entscheidung darstellt. Entgegenzuhalten ist dem jedoch, daß das herkömmliche Verständnis der Rechtsbehelfe nun einmal von ihrer Suspensivkraft geprägt ist. Ein derartiges vorprozessuales Rechtsbehelfssystem würde hingegen im Planfeststellungsrecht versagen. Ein Planfeststellungsbeschluß ohne die Anordnung der sofortigen Vollziehung wäre wirtschaftlich nahezu wertlos und ist daher kaum denkbar. Ein mehrjähriges Zuwarten des Unternehmers auf die Bestandskraft eines unterstelltermaßen rechtmäßigen Planfeststellungsbeschlusses würde nämlich sowohl die technischen Voraussetzungen als auch die Finanzierungsgrundlagen jeglicher Planung entfallen lassen.

Also muß die vorprozessuale Verwaltungskontrolle in dynamischen Verwaltungsverfahren folgerichtig durch ein Surrogat (162) geleistet werden, welches ebenso wie der Widerspruch die Verwaltungsbehörde zur Prüfung ihres Rechtsstandpunkts zwingt und ebenso wie der Widerspruch zu einer rechtsmittelfähigen Entscheidung unter Auseinandersetzung mit den Gegenvorstellungen der Betroffenen führt. Diese Aufgabe übernimmt im Planfeststellungsverfahren die Einwendung, die aus dieser Sicht durchaus als Rechtsbehelf im Verwaltungsverfahren zu bewerten ist.

b) Einwendungspräklusion und die Behandlung verspäteter Einwendungen

Zum weiteren Verständnis der Einwendungen soll im folgenden zunächst auf die Formgebote, insbesondere auf die

162) Ipsen DVBl. 1980, S. 147; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 40.

Einlegungsfrist näher eingegangen werden. Gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG sind Einwendungen innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist bei der Gemeinde oder bei der Anhörungsbehörde zu erheben. Nach Ablauf dieser Frist hat die Anhörungsbehörde gem. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan mit sämtlichen Beteiligten zu erörtern, was zudem bei verspäteten Einwendungen in ihr Ermessen gestellt ist.

Beide Vorschriften werfen die Frage nach den konkreten Folgen einer Versäumung der Zwei-Wochen-Frist, also nach der Behandlung verspäteter Einwendungen auf. Folgen könnten zum einen der Verlust der Einwendungsbefugnis und damit das Ende der Beteiligung am weiteren Erörterungsverfahren, zum anderen aber ebenso die Unbeachtlichkeit des Einwendungsvorbringens in einem nachfolgenden Verwaltungsprozeß sein.

Angesichts des klaren Wortlauts des § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG ist es ausgeschlossen, § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG als reine Ordnungsvorschrift ohne Sanktion aufzufassen, wie der vergleichsweise ähnlich lautende § 19 Abs. 1 PrEnteigG noch interpretiert wurde (163). Problematischer erscheint

163) vgl. die Diskussion bei Eger, EnteigG Bd. II S. 206 f unter Hinweis auf die Auffassung Loebells. Die Argumentation Loebells, die Präklusion sei im Preußischen Enteignungsgesetz nicht angedroht, ist natürlich vordergründig. Dahinter stand seinerzeit die Erwägung, daß die ortsübliche Bekanntmachung im wesentlichen durch das Amtsblatt erfolgte oder durch eine Tageszeitung, die aber längst nicht die allgemeine Verbreitung wie heute fand. Mit anderen Worten: In den meisten Fällen haben Beteiligte von der Auslegung der Pläne gar nichts erfahren; vgl. Koffka S. 204.

allerdings die Auseinandersetzung um die Frage, ob der Einwendungsausschluß sich darauf beschränkt, den Anspruch auf die Erörterung von Einwendungen im Erörterungstermin abzuschneiden (sog. formelle Präklusion), oder ob damit auch deren prozessuales Geltendmachen präkludiert ist (sog. materielle Präklusion). Weder § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG noch § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG äußern sich im Sinne einer verfahrensübergreifenden Regelung. Der gesamte Regelungszusammenhang, die Hinweispflicht gem. § 73 Abs. 5 Nr. 2 und 3 VwVfG sowie die Erörterungspflicht gem. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG, läßt vielmehr den Schluß zu, daß sich eine Präklusionswirkung nur auf das Verwaltungsverfahren erstrecken soll. Zumindest hätte man artverwandten Verfahrensvorschriften vergleichbar (164) den Zusatz erwarten müssen, daß nach Ablauf der Einwendungsfrist alle Einwendungen ausgeschlossen seien.

Dennoch haben vormals Rechtsprechung (165) und Literatur (166) bei der wortgleichen Parallelvorschrift des § 18 FStrG teilweise eine materielle Präklusion angenommen. Zur Begründung ist auf anderweitige Präklusionsvorschriften (167) sowie darauf verwiesen worden, daß das Anhörungsverfahren vor der Verwaltungsbehörde ansonsten überflüssig wäre (168).

164) vgl. z. B. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV; § 10 Abs. 3 BImSchG; §§ 41 Abs. 2, 59 FlurbG; § 34 Abs. 1 S. 2 LBG; § 17 Abs. 4 WaStrG.

165) VGH Kassel DÖV 1962, S. 436 f; Bayr. VGH VerwRspr. 16, S. 472, allerdings mit der Einschränkung, daß in der öffentlichen Bekanntmachung auf die Präklusion hingewiesen wurde.

166) Schotthöfer Bayr. VB1. 1968, S. 343 f.

167) VGH Kassel aaO. unter Verweisung auf das Pr. Fluchtliniengesetz; Schotthöfer aaO. zitiert § 17 Abs. 2 GewO.

168) VGH Kassel aaO..

Klärung hat hier erst die Rechtsprechung des BVerwG (169) geschaffen, der das Schrifttum (170) einmütig gefolgt ist. In seinen Begründungen argumentierte das BVerwG zunächst ausgesprochen zweckorientiert, indem es eine formelle Präklusion im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren im Hinblick auf die Verwaltungshilfefunktion der Bürgeranhörung bejahte. Inzwischen ist es (171) aber ebenso wie neuere Untersuchungen (172) dazu übergegangen, das gleiche Ergebnis auch für das VwVfG durch einen sprachlichen Vergleich der einschlägigen Präklusionsnormen zu erzielen, wobei die jeweilige Wortfassung der gesetzlichen Einwendungsregelung ausschlaggebend ist. Bei § 73 VwVfG sind bislang keine durchgreifenden Bedenken an einer ausschließlich verfahrensrechtlichen Präklusion aufgetreten.

Demzufolge gewinnt die neuerliche Diskussion (173) um die Vereinbarkeit eines vollständigen Einwendungsausschlusses mit Art. 19 Abs. 4 GG für das Planfeststellungsverfahren nach dem VwVfG keine Bedeutung. Gem. § 73 VwVfG ist

169) BVerwG NJW 1981, S. 363; BVerwG NJW 1981, S. 359; BVerwGE 29, S. 284; 26, S. 303; ebenso OVG Lüneburg DVBl. 1966, S. 413.

170) Hoppe/Schlarmann Rnr. 74 f; von Mutius, Öffentlichkeit S. 284; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 49 ff; Ule/Laubinger S. 195 f; Fickert S. 299 f; Kodal S. 838; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 51; Heigl S. 267; Knack § 73 Rnr. 7.4.

171) BVerwG NJW 1981, S. 359.

172) Ipsen DVBl. 1980, S. 146 f; Papier NJW 1980, S. 313 f; Ule DB 1979, S. 1009 ff; Wolfrum DÖV 1979, S. 497 ff.

173) vgl. FN 163 (Teil C) S. 138.

durch die Fristsetzungen der Gerichtsschutz nicht berührt. Verfahrensrechtlich können formelle Ausschlußwirkungen aus Beschleunigungsgründen dem Gebot eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens standhalten, wenn wie hier gem. § 73 Abs. 5 Nr. 2 und 3 VwVfG bei der öffentlichen Bekanntmachung der Auslegung auf die Präklusion hingewiesen wird sowie bei unverschuldeter Fristversäumung ein Anspruch auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (174) besteht.

Hinzu kommt, daß § 73 Abs. 6 S. 1, 2. Hs. VwVfG als Ermessensvorschrift größere durch die Versäumung auftretende Härten vermeidet. Mit § 73 Abs. 6 S. 1, 2. Hs. VwVfG ist eine Einbruchsstelle in das präklusivische Verfahren gegeben, die die Einwendungsfrist von zwei Wochen weitgehend relativiert. Da es nämlich im Hinblick auf die uneingeschränkten Klagemöglichkeiten geraten erscheint, auch verspätete Einwendungen in das Verwaltungsverfahren einzubeziehen (175), dürfte es der Ausübung eines sachgerechten Ermessens entsprechen, verspätete Einwendungen in der Regel zuzulassen. Für eine Zurückweisung ist Raum, wenn gleichartige Einwendungen (z.B. in Massenverfahren) fristgerecht erhoben sind, Einwendungen jeglicher Begründung entbehren oder ein Mißbrauch des Verfahrensrechts erkennbar ist. Das wäre etwa der Fall, wenn die Verspätung dem Zweck dienen würde, den bereits angesetzten Erörterungstermin zur Aufhebung zu bringen.

Eine Zulassung verspäteter Einwendungen kann sogar noch nach dem Erörterungstermin vor Erlaß des Planfeststellungs-

174) a.A. Papier NJW 1980, S. 321, allerdings nur für die materielle Präklusion mit der Begr., daß Wiedereinsetzung nur Verfahrenshandlungen heilen könne, nicht aber den Verlust materieller Rechte.

175) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 51; ME S. 220.

beschlusses zweckmäßig sein (176), sofern hierdurch weiteren Einwendern der Weg zum Verwaltungsgericht erspart bleibt. Zu denken wäre an eine ergänzende individuelle Anhörung und eine nachgereichte Stellungnahme der Anhörungsbehörde, wodurch auch der Konzentrationswert des Planfeststellungsbeschlusses erhöht würde.

Zweifelhaft ist, ob Betroffene befugt sind, unabhängig von Präklusionsfristen noch im Erörterungstermin Einwendungen zu erheben, da dieser Personenkreis gem. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG am Erörterungstermin teilnehmen kann, ohne selbst Einwendungen erhoben zu haben (177). Für die Zulassung dieser Einwendungen könnte der Untersuchungsgrundsatz sowie der Anspruch auf rechtliches Gehör sprechen. Im Ergebnis muß es aber auch hier bei einer Ermessensentscheidung der Anhörungsbehörde mit Blickrichtung auf das Gewicht der Einwendung verbleiben. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG spricht nur von einer Erörterung bereits erhobener Einwendungen, schließt also die Erhebung neuer Einwendungen sprachlich aus. Der Untersuchungsgrundsatz, durch das Einwendungsverfahren nicht suspendiert (178), zwingt allenfalls zur Prüfung des Einwendungsinhalts, begründet aber kein subjektives Recht auf Berücksichtigung. Der Anspruch auf rechtliches Gehör geht mit der Versäumung der Einwendungsfristen unter (179). Die Folgen der Präklusion gelten also für Betroffene genauso wie für Einwendungsbefugte.

-
- 176) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 50, der bis zur Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses die Einwendungsmöglichkeiten ausdehnen will. Das ist verfahrensrechtlich bedenklich, weil es zudem auch zu ständigen Berichtigungen des Planfeststellungsbeschlusses zwingt und ggf. zu prozessualen Unsicherheiten (Wirksamwerden des Planfeststellungsbeschlusses, Einhaltung der Klagefrist) führt; Fickert S. 338.
- 177) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 50, 52, 57.
- 178) zu diesem Verhältnis Papier NJW 1980, S. 316 f; für den Verwaltungsprozeß s. Ule DB 1979, S. 1013.
- 179) Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 5; ME S. 220.

c) Formgebote, insbesondere bei Masseneinwendungen

Formwirksam ist eine Einwendung gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG neben der Beachtung der Präklusivfristen nur, wenn sie schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der planauslegenden Gemeinde erhoben ist. Zur Einhaltung der Schriftform gehört die Unterschrift des Einwendenden unter den Einwendungstext sowie dessen volle Absenderangabe (180). Diese Formerfordernisse sind vom gedanklichen Ansatz auf den Typus der Individualeinwendung zugeschnitten (181).

Fraglich ist, ob diese Maßstäbe gleichermaßen bei Masseneinwendungen anzulegen sind. Dabei handelt es sich um diejenigen Einwendungen in Planfeststellungsverfahren, die entweder als Unterschriftenlisten zu einem Einwendungstext eingereicht werden (sog. Sammeleinwendungen) oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte verfaßt sind. Den im Schrifttum (182) gebräuchlichen Begriff der Masseneinwendungen greift das VwVfG nicht auf. Es spricht vielmehr in § 17 VwVfG von gleichförmigen Eingaben, wobei

180) allgemeine Meinung, s. Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 44; Fickert S. 298 f; davon ausgehend auch Blümel, Weber-FS S. 546.

181) § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG war abgesehen von redaktionellen Verbesserungen so schon in § 59 Abs. 5 EVwVfG 1963 formuliert, als man an Masseneinsprüche noch nicht dachte; s. auch BTDr. 7/910 S. 110.

182) Fickert S. 322 will Masseneinwendungen nur so verstehen, daß es sich um ausgefüllte Unterschriftenlisten mit Namen meistens zufälliger an Informationsständen geworbener Einwender handelt; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 17 Rnr. 3; Blümel, Weber-FS S. 544 ff, 562; BTDr. 7/910 S. 105; der Begriff Masseneinwendungen ist abzugrenzen vom allgemeinen Begriff des Massenverfahrens, das nach einer Definition des Innenausschusses des Deutschen Bundestages unabhängig von der Art der Einwendungserhebung schon immer dann vorliegt, wenn die Zahl der Beteiligten an einem Verfahren so ungewöhnlich groß ist, daß dieses ohne besondere Regelungen nicht sach- und fristgerecht durchgeführt werden kann, s. BTDr. 7/4494 S. 4; zu den speziellen organisatorisch-technischen Problemen des Massenverfahrens s. u. C III 3 b S. 180 ff.

es in der Sache nichts anderes meint, ohne sich auf Einwendungen i. S. des Planfeststellungsverfahrens festlegen zu wollen. § 17 VwVfG, über § 72 Abs. 2 S. 1 VwVfG im Planfeststellungsverfahren anwendbar, bestätigt allerdings das Formgebot des § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG indirekt, indem er für gleichförmige Eingaben ebenfalls einen Text, Schriftform und die Unterzeichnung des Textes durch jeden an der Eingabe Beteiligten verlangt. Dazu gehört unter Verweis auf § 17 Abs. 2 S. 3 VwVfG als weiteres Mindestanforderung die Absenderangabe jedes Unterschriftleistenden (183).

Masseneinwendungen sind nur in ihrer Gegenständlichkeit, z.B. bei einer Sammeleinwendung oder bei zusammengehefteten hektografierten gleichlautenden Einwendungen, eine Einheit. In der rechtlichen Beurteilung der gesetzlich vorgeschriebenen Form unterliegt jede Einwendung einer Einzelbetrachtung, ohne daß also die Formunwirksamkeit einer Einwendung etwa infolge Unleserlichkeit oder Unvollständigkeit einer Adressenangabe auf der Unterschriftenliste die Zulässigkeit der übrigen Einwendungen berühren würde (184). Gleiches gilt für weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen im Verwaltungsverfahren wie z.B. die Beteiligungsfähigkeit oder die Handlungsfähigkeit. Diese im Gegensatz zur sachlichen Behandlung trennende Betrachtungsweise bei Masseneinwendungen soll deshalb einmal hervorgehoben werden, weil ansonsten durch die gesetzlichen Regelungen leicht der Eindruck entstehen könnte, die äußere Gestaltung wirke sich wie eine rechtliche Verklammerung auf die Einwendungsförmlichkeiten aus.

183) Kopp, VwVfG § 17 Rnr. 12; Fickert S. 299, 321; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 17 Rnr. 13.

184) das folgt aus § 17 Abs. 2 S. 3 VwVfG. Danach kommt eine Nichtberücksichtigung von Eingaben nur insoweit in Betracht, als Unterzeichner ihren Namen oder ihre Anschrift unleserlich angegeben haben.

d) Einwendungstypologie

An die materielle Begründung der Einwendungen werden gemeinhin keine hohen Anforderungen geknüpft. Der Substantiierungspflicht genügt es, wenn der Einwender seine entgegenstehenden Belange nur skizziert, wobei jedoch die Artikulation bloßer Gegnerschaft eines Projekts nicht ausreicht (185). Dies entspricht einerseits der Regelung des § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG, wonach eigene Belange die Einwendungsbefugnis begründen, andererseits Einwendungen aber keinem detaillierten Begründungszwang unterliegen (186). Trotz der theoretischen Offenheit materieller Einwendungsmöglichkeiten kanalisieren sich Einwendungen - von Einzelinteressen abgesehen - in überschaubaren Einwendungstypen. Dabei ist eine Abstufung von der Einwendung gegen das Vorhaben insgesamt bis zu Einwendungen gegen einzelne Durchführungsmaßnahmen zu beobachten (187). Vor allem flächenintensive Großvorhaben müssen häufig mit der grundsätzlichen Ablehnung Betroffener rechnen. Diese Ablehnung, meistens von dahinterstehenden Organisationen und Bürgerinitiativen gespeist, deren Aktivitäten sich zwischenzeitlich von der ausschließlichen Verhinderung von Atomkraftwerken auch auf planfeststellungsbedürftige Bauvorhaben übertragen haben, wird auf die verschiedensten Gründe gestützt. Obenan stehen Argumente des Umweltschutzes (188). Sie richten sich gegen die Zerstörung des Land-

185) Henle Bayr. VBl. 1981, S. 5; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 44; zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren Bayr. VGH DVBl. 1979, S. 683.

186) s.o. C II 1 a S. 106; FN 90 (Teil C).

187) Kodal S. 837.

188) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 45; Blümel, Weber-FS S. 542 ff.

schaftsbildes, z.B. gegen die Vernichtung von Wald- und Erholungsgebieten zur Schaffung der erforderlichen Freiflächen, gegen Grundwasserabsenkung, Wasserverseuchung oder Luftverschmutzung; die Einwendungen richten sich also gegen die Zerstörung des ökologischen Haushalts.

Dazu gesellen sich in zweiter Linie Vorbehalte gegen den Bedarf der geplanten Anlage und gegen die Kosten-Nutzen-Analyse. Gewarnt wird vor den technischen Risiken und der damit verbundenen persönlichen Gefährdung des jeweiligen Einwenders (189). Sämtliche Totaleinwendungen verlangen freilich in der Regel schon ein genaues Eingehen auf die Planinhalte, möglichst durch selbst eingeholte Sachverständigengutachten belegt, um hier die grundlegende Planung ins Wanken zu bringen. Eine sorgfältig vorbereitete Planung wartet zu ihrer Erörterung allemal gegen die Bedenken des Bürgers mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (190) und einer Bedarfs- sowie Finanzierungsanalyse auf.

Weniger einschneidend, jedoch gleichfalls weitreichender Natur, ist die Kategorie der Einwendungen, die sich gegen die Standortwahl (191) eines Vorhabens oder die Trassenführung eines Verkehrsweges richten. Einwendungen dieser Art zielen auf eine Planänderung ab, die gleichwohl im Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung einer Planaufgabe gleichkäme, weil die vorgelagerte Planung sich längst auf bestimmte Standorte oder eine bestimmte Linienführung spezialisiert hat.

189) Papier NJW 1980, S. 316; Schmitt Glaeser, Der Landkreis 1976, S. 442; Westphal/Walther S. 258; s. ergänzend Blümel aaO..

190) Hoppe VVDStRL 38 (1979), S. 261; Wegener DVBl. 1974, S. 327 ff.

191) Blümel DVBl. 1977, S. 316 f; Westphal/Walther aaO..

Neben diesen beiden Hauptgruppen spielen die sogenannten Individualeinwendungen, mit denen ihre Verfasser konkrete Rechtspositionen verteidigen, eine wesentliche Rolle. Obenan stehen hier Einwendungen zum Schutze der Gesundheit gegen Lärm (192) und andere Immissionsquellen sowie zum Schutze des Eigentums, z.B. des Lagevorteils von Grundstücken, oder bereits enteignungsabwehrende Einwendungen. Dabei ist der sachliche Schwerpunkt der Einwendungsgruppen je nach dem Charakter der einzelnen Fachplanung unterschiedlich gelagert. Während im Verkehrswegebautrecht die Grundstücksbetroffenheit und die Einbußen durch die Zerschneidung der Landschaft zentrale Bedeutung haben, stehen bei der Planung etwa von Verkehrsflughäfen, Abfallbeseitigungsanlagen oder Atommüllendlagerstätten der Immissionsschutz sowie der Gefahrengedanke im Vordergrund der Bürgerbedenken.

e) Enteignungsbezogene Einwendungen

Diese im Prinzip unerschöpflichen Einwendungsrechte erfahren eine Einschränkung im Rahmen der enteignungsbezogenen Einwendungen. Die unbeschränkte Zulassung enteignungsbezogener Einwendungen ist nämlich deshalb problematisch, weil einerseits Planfeststellungsverfahren und Enteignungsverfahren als Verfahrensabschnitte zeitlich und funktionell voneinander zu trennen sind, andererseits der gesamte Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen ist, so daß der Planfeststellungsbeschluß durch die Festlegung der räumlichen Ausmaße der Planung erhebliche Weichen für das Enteignungsverfahren stellt. Die Vorwirkung des Planfeststellungsverfahrens geht zwar nicht so weit, daß es in allen Einzelheiten die Zulässigkeit des Enteignungsverfahrens bestimmt.

192) Bäumler DÖV 1981, S. 46 f; Henle Bayr. VBl. 1981, S. 3; Westphal/Walther aaO.

Jedoch legen die Örtlichkeiten des Bauvorhabens infolge der Linienführung und der technischen Ausgestaltung zwangsläufig den Umfang der widrigenfalls im Wege der Enteignung zu beschaffenden Grundstücksflächen fest (193). Zur Bewältigung dieser Abgrenzungsfrage hat sich die h.L. (194) bislang auf die Kompromißformel geeignet, daß Einwendungen mit enteignungsrechtlichem Charakter im außerenteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren zulässig seien, soweit dieses bereits über Bestandteile des Enteignungsverfahrens vor- und mitentscheide.

Diese von Hoppe/Schlarmann (195) als Aufspaltungstheorie bezeichnete Lehre läßt unklar, inwieweit im Detail das Planfeststellungsverfahren Vorwirkungen auf das Enteignungsverfahren entfaltet. Hier ist allerdings auch die Rechtsprechung noch uneinheitlich. Während nämlich die Instanzgerichte (196) zum Teil vertreten, daß das Planfeststellungsverfahren das Enteignungsverfahren vollends ersetze, hat sich das BVerwG (197) ständig um die Abgrenzung des Enteignungsverfahrens von der außerenteignungsrechtlichen Planfeststellung bemüht. Letztlich wird die enge Verzahnung zwischen Enteignung und Planfeststellung aber ebenso manifest, als bereits die Schwere und Unzumutbarkeit des Eingriffs bzw. das Ausmaß der Enteignung zu berücksichtigende abwägungserhebliche Belange

-
- 193) Hoppe/Schlarmann Rnr. 41 ff, 77 ff, 190 ff; Hoppe, Verfahren S. 412 f; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 17: Planfeststellung stellt die Zulässigkeit der Enteignung fest.
- 194) Hoppe/Schlarmann aa0..
- 195) Hoppe/Schlarmann Rnr. 78.
- 196) OVG Lüneburg VkB1. 1962, S. 663; Bayr. VGH VerwRspr. 16, S. 482; VG Frankfurt DVBl. 1964, S. 158.
- 197) BVerwG DVBl. 1981, S. 932 ff; BVerwG NJW 1981, S. 241; BVerwG Bayr.VBl. 1981, S. 311 ff; BVerwG DÖV 1970, S. 64; BVerwG DÖV 1969, S. 503; BVerwG DÖV 1969, S. 208; BVerwG VkB1. 1963, S. 220.

bei der Planrechtfertigung sind (198). Die Grenzen werden angesichts dieser thematischen Überschneidung im Interesse einer effektiven Bürgerbeteiligung so zu ziehen sein, daß das Planfeststellungsverfahren nur über die Bestandteile des Enteignungsverfahrens nicht vorentscheidet, die Art und Umfang des Entschädigungsanspruchs bestimmen. So hat z.B. das BVerwG in einer jüngeren Entscheidung vom 27.3. 1980 (199) das Verlangen nach Ersatzlandbeschaffung zu Recht systematisch dem Enteignungsverfahren zugeschrieben.

Der entgegenstehenden Auffassung von Hoppe/Schlarmann (200), daß Entschädigungsfragen ebenfalls Gegenstand der außer-enteignungsrechtlichen Planfeststellung sein könnten, weil die Höhe der Entschädigungsleistung einen zur Abwägung nötigen öffentlichen Belang darstelle, wird ausdrücklich widersprochen. Die Fachplanung kann in diesem Punkt keine Vorentscheidung treffen. Art und Höhe der Entschädigungsleistung können im Planfeststellungsverfahren nur überschlägig und damit nur unverbindlich berechnet werden. Über die Möglichkeit des freihändigen Erwerbs oder der Enteignung wird zu diesem Zeitpunkt häufig noch verhandelt. Die Entschädigungsleistung für ein Grundstück wird aber erst im Falle der Enteignung in der Regel durch ein kompliziertes Wertgutachten ermittelt, so daß Einwendungen gegen die Entschädigungswerte im enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren besser aufgehoben sind. Sie sind also unzulässig und finden im Planfeststellungsbeschluß keine Beachtung.

198) BVerwG Bayr.VBl. 1981, S. 311 ff.

199) BVerwG NJW 1981, S. 241; jüngstens ähnlich BVerwG DVBl. 1981, S. 932 ff; BVerwG DöV 1980, S. 134.

200) Hoppe/Schlarmann Rnr. 81 unter Hinweis auf OVG Lüneburg VkB1. 1963, S. 542.

f) Erledigte Einwendungen

Einwendungen, die ursprünglich einer Sachbehandlung bedurften, sich aber im Verlaufe des Anhörungsverfahrens erledigt haben, scheiden gem. § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG gleichfalls aus dem Akt der Problembewältigung durch die Planfeststellungsbehörde aus. Mit dem Gegenschluß aus § 73 Abs. 9 VwVfG werden sie der Planfeststellungsbehörde noch nicht einmal zugeleitet.

Um erledigte Einwendungen (201) handelt es sich, wenn Einwender ihre Einwendungen zurücknehmen, mit dem Unternehmer eine die Einwendung berücksichtigende Vereinbarung treffen oder letzterer seinerseits durch Planänderung der Einwendung vollends Rechnung trägt. Dabei kommt es auf die Rechtsform der Erledigungshandlung (einseitige Erledigungserklärung, öffentlich-rechtlicher Vertrag) (202) für die erledigende Wirkung nicht an. Entscheidend ist für den Bürger die Tatsache, daß die Planung nur noch in der für ihn günstigen geänderten Fassung genehmigungsfähig ist. Läßt die Planfeststellungsbehörde dies unbeachtet, so ist der Planfeststellungsbeschluß schon deshalb rechtswidrig und verletzt den Betroffenen in seinen Rechten, weil er ermessensfehlerhaft dem Genehmigungsantrag einen unzutreffenden Sachverhalt zugrundelegt (203).

Systematisch bedenklich erscheint hingegen die Darstellung bei Fickert (204), der bei Zusagen des Planungsträgers

201) z. Begriff: Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 34.

202) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 27, § 72 Rnr. 44.

203) aus diesen Gründen kann es entgegen § 73 Abs. 9 VwVfG durchaus zweckmäßig sein, zu Informationszwecken auch die erledigte Einwendung der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten, damit diese die Wirksamkeit der Planänderung überprüfen kann.

204) Fickert S. 337.

eine Erledigung nur unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Planfeststellungsbehörde annehmen will. Abgesehen davon, daß eine unter Vorbehalt stehende Erledigung eben noch keine endgültige Erledigung der Einwendung herbeiführt, kann ein Genehmigungsvorbehalt allenfalls zugunsten einer dem Planungsträger übergeordneten Behörde eingeräumt werden (2o5). Wenn man so will, steht ohnehin jede Detailregelung des Planes, also auch Absprachen zwischen Planungsträger und Bürger, unter dem Gesamtvorbehalt der Planfeststellungsbehörde.

2. Das Recht auf umfassende Sachaufklärung und auf rechtliches Gehör

Es ist schon bei den Informationszwecken der Bürgerbeteiligung (2o6) darauf hingewiesen worden, wie sehr die Erfüllung der einzelnen Funktionen einer Bürgerbeteiligung davon abhängt, daß die Bürger über Art und Umfang der Planung in zureichendem Maße aufgeklärt werden. Diese Aufklärungsarbeit erschöpft sich für die Anhörungsbehörde nicht darin, die Planunterlagen technisch zu vervielfältigen und an die auslegenden Gemeinden weiterzureichen. Aufklärung verlangt außerdem, die Planunterlagen dem Bürger vermittelbar zu gestalten und sie erläuternd zu ergänzen. Außerdem ist vor der Auslegung eine Informationsauswahl zu treffen, um den Bürgern die Feststellung zu ermöglichen, inwieweit sie persönlich von der Planung betroffen sind (2o7) und zur Wahrung ihrer

2o5) so richtig Kodal S. 84o.

2o6) s.o. C I 5 S. 98 ff.

2o7) allgemeine Meinung: BVerwG NJW 1975, S. 1375; OVG Münster OVGE 29, S. 251; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 17; Fickert S. 285; Sellner S. 74; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 22; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 76.

Rechte am Anhörungsverfahren teilnehmen sollten. Kerninstitute zur Bewältigung dieser Aufgaben sind das Planauslegungsverfahren gem. § 73 Abs. 3 VwVfG und der mündliche Erörterungstermin gem. § 73 Abs. 6 VwVfG. Um diese beiden Pole herum gruppieren sich individuelle Aufklärungsansprüche, so die noch näher zu beleuchtenden Akteneinsichtsrechte und Auskunftsansprüche, z.B. über die Stellungnahmen der mitbeteiligten Behörden und die Gutachten, über den Ausgang des Erörterungstermins oder die Stellungnahmen der Anhörungsbehörde zu den verbliebenen Einwendungen.

a) Planauslegung

Den Komplex Planauslegung regelt § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG. Der Plan ist auf Veranlassung der Anhörungsbehörde in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, einen Monat zur Einsicht auszulegen.

aa) Planbegriff

Dabei taucht die Frage auf, ob mit dem Begriff des Planes in § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG die Regelung des § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG korrespondiert, wonach der Plan aus den Zeichnungen und Erläuterungen besteht, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Zweifel ergeben sich deshalb, weil die einzureichenden Planunterlagen Aufschluß über alle für die Planfeststellungsentscheidung bedeutsamen Umstände geben müssen (208), während die Auslegung des Planes sachlich darauf beschränkt werden kann, die für die privaten Belange wesentlichen Unterlagen bereitzustellen.

208) BVerwG BB 1956, S. 91; VGH Mannheim GewAr. 1963, S. 158 (noch zu § 17 GewO).

Die Rechtsprechung (209) hat grundsätzlich vollständige, sichtbare, griffbereite und als zusammengehörig erkennbare Unterlagen gefordert, wobei sie sich vorrangig auf den Zweck der Planauslegung berufen hat, dem Bürger eine lückenlose Übersicht über das geplante Vorhaben zu gewähren. Man wird diese Pflicht zur Planauslegung dahingehend konkretisieren müssen, daß ein sichtbares Aushängen oder Ausbreiten der bürgerrelevanten Planunterlagen erst die gesetzliche Forderung nach Auslegung erfüllt; dazu gehören die technischen Zeichnungen über die Gestaltung des Bauwerks, maßstabsgetreue Übersichtspläne, Grunderwerbspläne oder Detailfragen betreffende Karten, ebenso die Planerläuterungen mit einer allgemeinen Projektbeschreibung über bauliche, technische, ökologische und sonstige Auswirkungen (210), das Bauwerksverzeichnis und das Grunderwerbsverzeichnis (211).

Andererseits ist es von Vorteil, wenn der übrige Teil des Planes systematisch geordnet in Aktenordnern zum ergänzenden Nachschlagen im Auslegungsraum bereitsteht.

209) OVG Lüneburg DVBl. 1977, S. 348 f; Bayr. VGH Bayr. VBl. 1973, S. 238 für Erläuterungsbericht zum Bauleitplanentwurf gem. § 2 Abs. 6 S. 1 BBauG a.F.; VGH Mannheim GewAr. 1965, S. 200; BVerwG DVBl. 1978, S. 620, DVBl. 1975, S. 715 schwächen die Pflicht zur vollständigen Auslegung bereits ab.

210) Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 7; VGH Mannheim aa0..

211) Kopp, VwVfG aa0.; Fickert S. 257 ff; Kodal S. 830 f; die Begriffe sind z. T. § 12 Plafer entlehnt, abgedruckt bei Fickert aa0. sowie bei Marschall/Schroeter/Kastner B 20 S. 892 ff; s. auch BMV ARS 19/75 geändert durch BMV ARS 4/76 in: VbBl. 1976, S. 32, 564.

Durch ein übersichtliches Sach- und Inhaltsverzeichnis kann sich der Bürger den Zugang zum gesamten Planmaterial erschließen. Nicht allen Bürgern wird es auf jede technische Einzelheit ankommen. Eine lückenlose Ausbreitung des Materials birgt sogar die Gefahr, daß dem Informationssuchenden der Blick für das Wesentliche verstellt wird.

Ebenso bedeutsam ist der Grundsatz der Verständlichkeit der ausgelegten Materialien, der sich aus dem Mitteilungszweck ergibt. Vor allem der Erläuterungsbericht oder die Projektbeschreibung sollten in einem dem technischen Laien verständlichen Niveau das Vorhaben und seine Gründe beschreiben. Auf die jeweilige Fachsprache und nur für Eingeweihte verständliche Kürzel sollte verzichtet werden. Die Planunterlagen sollten vorgestellt und ihre jeweilige Bedeutung erklärt werden. Sprachliche oder textliche Hervorhebungen sollen die für den Bürger wesentlichen Passagen kenntlich machen. Diese Vorschlagsliste ließe sich beliebig fortsetzen (212). Hier ist der möglicherweise dürre in abstrakter Technokraten Sprache abgefaßte Plan i. S. des § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG für Dritte in einen lesbaren Plan gem. § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG umzusetzen.

Abzuleiten ist daraus, daß eine Identität des eingereichten Planes mit dem ausgelegten Plan idealiter ausschließlich in materieller Hinsicht besteht; Veränderungen in der Form zur Erreichung des Kommunikationszweckes sind hingegen wünschenswert.

bb) Gutachtenauslegung

Umstritten ist nach wie vor die Frage, ob zu den auslegungspflichtigen Unterlagen auch die vom Antragsteller eingeholten Fachgutachten, gegebenenfalls noch die Stellung-

212) so prägnant VGH Mannheim GewAr. 1965, S. 200 f; allerdings a. A. hierzu die Revisionsinstanz, vgl. BVerwGE 24, S. 29 ff.

nahmen der angesprochenen Träger öffentlicher Belange gehören (213). Dies ist in Rechtsprechung und Literatur in beiden Fällen ganz überwiegend verneint worden. Vorrangig wird darauf verwiesen, daß die Auslegung der beschreibenden Planunterlagen bereits die Feststellung der eigenen Betroffenheit ermögliche. Die normativen Planungsunterlagen, welche die Planlösung rechtfertigen würden, seien demzufolge nicht erforderlich (214). Außerdem sei an einer Einbeziehung der Gutachten und Stellungnahmen in das Auslegungsverfahren deshalb nicht zu denken, weil sie häufig bis zum Ablauf des Auslegungszeitraums noch gar nicht vorliegen würden (215).

Richtig ist insoweit, daß unter den Begriff der Auslegung von Planunterlagen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen (§ 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG), keine wertenden Planbeilagen oder -erläuterungen fallen. Andererseits wird hiermit der Auslegungszweck, die Beteiligten in die Lage zu versetzen, ihre jeweilige Berührtheit oder Betroffenheit zu erkennen, nur teilweise erfüllt. Denn die so begrenzte Auslegung beschränkt sich auf die gegenständlichen und flächenmäßigen Auswirkungen der Planung. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß gerade auch die ökologischen Auswirkungen und durch Immissionen zu erwartenden Umweltbelastungen für die Privaten von großer Tragweite sind. Nach dem aktuellen Gesetzeszustand sind die Bürger darauf angewiesen, vorbeugend in dieser Richtung Einwendungen zu erheben, denen notgedrungen die zielgerichtete

213) verneinend: BVerwG NJW 1975, S. 1374; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 17; Ule/Laubinger S. 189; Fickert S. 258 f.; Kodal S. 831; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 32; bejahend: Knack § 73 Rnr. 6.5 für bereits zum Zeitpunkt der Auslegung erarbeitete Gutachten.

214) BVerwG aaO.; Kopp, VwVfG aaO..

215) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 32, 78.

Schärfe und Klarheit fehlt. Hier wäre es zumindest wünschenswert (216), auch ohne rechtliche Verpflichtung Immisionsschutz- oder andere Fachgutachten mit auszulegen, soweit sie zu diesem Zeitpunkt bereits vorhanden sind. Zumindest sollte aber ein Verzeichnis aller vorhandenen Planunterlagen ausgelegt werden (217), so daß sich die Akteneinsichtsberechtigten ergänzend über Gutachten und Stellungnahmen informieren können. Ein Verzeichnis der Planunterlagen ist in der Regel nach den Verwaltungsvorschriften zum jeweiligen Planfeststellungsverfahren der Antragstellung beizufügen, welches dann nur noch auf dem aktuellen Stand gehalten werden müßte (218).

cc) Auslegungsdauer

Die Ansprüche des Bürgers erstrecken sich darauf, während der gesamten Dienststunden den ausgelegten Plan einzusehen (219). Wäre die Auslegung nur auf die Zeit für den Publikumsverkehr beschränkt, dann wäre die Monatsfrist nur zum Teil ausgeschöpft (220). Eine über die Dienststunden hinausgehende Öffnungszeit an einzelnen Wochentagen ist fakultativ, aber nichtsdestoweniger dringend erforderlich, um gerade den Berufstätigen den Zugang zu den Unterlagen zu ermöglichen (221). Die gesamte Auslegungszeit von

216) als rechtspolitische Forderung erhoben von Ule/Laubinger 52. DJT B S. 78; Bender 52. DJT K S. 15.

217) Bender, Referat S. 243; ders. 52. DJT K S. 14; ihm folgend Ule/Laubinger 52. DJT B S. 77.

218) vgl. z.B. § 12 Abs. 3 Plafer.

219) Fickert S. 286 f; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 22, 31.

220) Bayr. VGH NJW 1974, S. 1670; Dolde NJW 1976, S. 26 mwN..

221) Henle Bayr. VBl. 1981, S. 4; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 19: Einsichtnahme außerhalb der allgemeinen Auslegungszeit auf Antrag; Diskussionsbeitrag von Kopf in: 52. DJT K S. 84 f; noch weitergehend der Beschluß des 52. DJT K S. 215, der auf Antrag eine Auslegung an den Wochentagen bis 23.00 Uhr fordert.

einem Monat ist nach der Entscheidung des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 6.7.1972 so zu berechnen, daß der erste Auslegungstag mitzuzählen ist und die Frist gem. § 31 Abs. 1 VwVfG i.V.m. §§ 187 Abs. 2 S. 1, 188 Abs. 2, 2. Fall BGB nicht mit Ablauf des dem Auslegungstag entsprechenden Tages des Folge-monats sondern mit Ablauf des Tages zuvor endet (222).

Einsichtsberechtigt ist jedermann (223). Die abweichende Auffassung von Stelkens/Bonk/Leonhardt (224), einsichtsberechtigt sei jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt sein können, ist unverständlich. Ob und inwieweit jemand in seinen Belangen berührt sein kann, läßt sich erst feststellen, nachdem der Bürger die ausgelegten Planunterlagen durchgesehen hat.

Der Umfang des Einsichtsrechts beschränkt sich nicht nur auf die bloße Betrachtung. Der Bürger kann sich Abschriften und Notizen machen. Gegen die Anfertigung von Ablichtungen auf Kosten des Bürgers bestehen keine durchgreifenden Bedenken (225). Der gelegentlich erhobene Einwand (226), dies dürfe aber nicht unter Verletzung der §§ 29 Abs. 2 und 30 VwVfG geschehen, trägt nicht. Wenn überhaupt eine Verletzung der §§ 29 Abs. 2 und 30 VwVfG in Betracht kommt, dann durch die öffentliche Auslegung selbst, nicht aber durch die Vervielfältigung ausgelegter Unterlagen.

222) GmS-OGB DVBl. 1973, S. 30; Kritik bei Ule/Laubinger S. 189; Fickert S. 285; a.A. Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 25: Für die Berechnung der Monatsfrist ist der Auslegungstag nicht mitzuzählen, unter Hinweis auf BVerwGE 29, S. 283, Stelkens/Bonk/Leonhardt übersehen die Entscheidung des GmS-OGB, die allerdings gem. § 15 RsprEinhG auch nur das vorliegende Gericht bindet.

223) von Mutius, Öffentlichkeit S. 284.

224) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 24.

225) Fickert S. 287.

226) Stelkens/Bonk/Leonhardt aa0..

b) Akteneinsicht

Ergänzt wird der Anspruch auf Einsichtnahme in die Planunterlagen durch den individuellen Anspruch auf Akteneinsicht. Unter welchen Voraussetzungen, insbesondere welchem Personenkreis dieser Anspruch zu gewähren ist, ist bereits erörtert worden (227). Hier geht es zusätzlich um das Problem, welche Leistungen der Anspruch auf Akteneinsicht beinhaltet, also auf welche Akten er sich erstreckt, in welchem zeitlichen und örtlichen Rahmen das Recht auszuüben ist und was unter dem Recht auf Einsicht zu verstehen ist.

Die Beantwortung dieser Fragen geht von dem Verständnis aus, daß die Planauslegung bereits in weitgehendem Umfang ein Bedürfnis nach Akteneinsicht gestillt hat mit der Folge, daß dem Einsichtsbegehrenden die grundlegende Planung bekannt ist. Akteneinsicht soll also der punktbezogenen Vertiefung der Kenntnisse (228) eines betroffenen Bürgers dienen. Das gleiche Ergebnis folgt aus der einschränken- den Fassung des § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG, der nicht Akteneinsicht schlechthin einräumt sondern nur, soweit die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, was mit denjenigen Interessen- ten geschehen soll, welche die Planauslegung unbeachtet gelassen haben und denen die Akteneinsicht die Auslegung ersetzen soll. Eine systematische Einschränkung ergibt sich hier zunächst nur dadurch, daß der Anspruch auf Akteneinsicht so lange zurückgestellt werden kann, als sich aus dem Begehren ersehen läßt, daß sich dieser Anspruch auch durch Einsichtnahme in den ausgelegten Plan erfüllen läßt. Nach Ablauf der Auslegungsfrist wird man aus dem Wortlaut des § 29 Abs. 1 VwVfG und aus der Kompen-

227) s.o. bei der Abgrenzung zwischen förmlichem und nicht- förmlichem Verfahren B II 1 und 2 S. 46 f und bei den Rechten der Einwedungsbefugten C II 2 b bb S. 116 ff.

228) von Mutius DVBl. 1978, S. 672.

sationsfunktion im Planfeststellungsverfahren kaum schließen können, daß die Akteneinsicht nach der Auslegung zwingend thematischen Bindungen unterliegt. Auch § 73 VwVfG stellt insoweit zu § 72 Abs. 2, letzter Hs. VwVfG keinen einengenden Bezug her.

aa) Akten

In positiver Hinsicht erstreckt sich das neben die Planauslegung tretende Recht auf Akteneinsicht zusätzlich auf sämtliche nicht ausgelegte im Laufe des Planfeststellungsverfahrens angelegte oder beigezogene Verfahrensakten (229). Darin sind vor allem die den Bürger interessierenden Sachverständigengutachten und Behördenstellungnahmen inbegriffen (230). Eine Verweigerung der Einsichtnahme in Gutachten oder behördliche Stellungnahmen ist nur aus den Gründen der §§ 29 Abs. 2 und 30 VwVfG gerechtfertigt.

Durch die pauschale Verweisung auf den Tatbestand des § 29 VwVfG in § 72 Abs. 1, letzter Hs. VwVfG besteht keine Möglichkeit, das dortige Ermessen über diese Versagungsgründe hinaus auf den Umfang des Akteneinsichtsrechts zu erweitern (231). Die Erwägung des Gesetzgebers, mit der Ermessensvorschrift des § 72 Abs. 1, letzter Hs. VwVfG in Massenverfahren die Planfeststellung praktikabel zu gestalten, würde es verbieten, in die Ermessensausübung andere als organisatorische Überlegungen einfließen zu lassen.

229) Kopp, VwVfG § 29 Rnr. 5; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 29 Rnr. 1; Knack § 29 Rnr. 4.2.

230) von Mutius DVBl. 1978, S. 671 f.

231) anders aber die Empfehlungen der Bundestagsausschüsse vor Erlaß der 9. BImSCHV und der AtVfV, BRDr. 524/76 S. 11; dort soll auch der Umfang der Akteneinsicht dem behördlichen Ermessen anheimgegeben sein.

bb) Einsicht

Das Recht auf Akteneinsicht verkörpert nicht den Anspruch, sich den Akteninhalt erläutern zu lassen. Die Verfahrensakten sind soweit erforderlich in ihrer ungekürzten Zusammensetzung zum Durchblättern und -lesen zur Verfügung zu stellen. Als Gedächtnisstütze sind Notizen und Teilabschriften zu gestatten, damit der Berechtigte aus dem Gelesenen für seine spätere Arbeit z.B. für die Formulierung von Einwendungen oder für den Erörterungstermin Nutzen ziehen kann.

Die Anfertigung von Abschriften und Fotokopien steht ebenso wie bei der Planauslegung im Ermessen der aktenführenden Behörde. Diese Leistung ist vom Wortlaut des § 29 VwVfG nicht gedeckt (232). Die Gestattung der Vervielfältigung von Urkunden macht allerdings das Akteneinsichtsrecht erst zu einem effektiven Informationsmittel. Die zum Studieren der Akten aufzuwendende Zeit dürfte höchstens ausreichen, die für den Betroffenen maßgeblichen Aktenstücke zu ermitteln. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Aktenstücken wird erst mit Hilfe von Duplikaten sinnvoll. Sofern kein Mißbrauch durch Ablichten von Unterlagen, etwa durch Fotokopieren für nicht einsichtsberechtigte Dritte, zu befürchten ist, sollte daher einem Akteneinsicht Begehrenden bei Kostenübernahme die Vervielfältigung zu eigenen Zwecken erlaubt sein.

Gem. § 29 Abs. 3 S. 2, letzter Hs. VwVfG steht es im Ermessen der aktenführenden Behörde, die Akten einem Rechtsanwalt zur Einsicht oder zur Vervielfältigung in

232) Kopp, VwVfG § 29 Rnr. 32; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 29 Rnr. 27; Knack § 29 Rnr. 7; a.A. Badura in: Erichsen/Martens S. 327: Akteneinsicht schließe die Befugnis ein, auf eigene Kosten Abschriften oder Kopien zu nehmen; ebenso OVG Lüneburg GewAr. 1976, S. 206; urheberrechtliche Bedenken gegen eine Ablichtung erhebt Sellner S. 75 f.

die Kanzlei mitzugeben (233). Dieses Verfahren drängt sich auf, wenn der Rechtsanwalt - was häufig zutrifft - zahlreiche Beteiligte gleichzeitig vertritt. Denn dann können die Mandanten des Rechtsanwalts zunächst auf die Einsichtsmöglichkeit in der Kanzlei verwiesen werden; der Behördenablauf könnte in Massenverfahren eine spürbare Entlastung erfahren. Mit Hilfe des § 29 Abs. 1 S. 3 VwVfG könnte ein vergleichbarer Effekt nicht erzielt werden, weil die Beschränkung des Einsichtsrechts auf die Vertreter i. S. der §§ 17, 18 VwVfG die unter § 14 VwVfG fallende anwaltliche Vertretung nicht erfaßt.

c) Auskunft

Auskunft, Belehrung, Beratung und Fürsorge durch die beteiligten Verwaltungsbehörden (234) sind in besonderem Maße in Planfeststellungsverfahren vonnöten, um dem Bürger bei der Vielzahl der Termine, Fristen und Handlungspflichten dessen gesetzlich garantierte Beteiligung zu erhalten. Zwar weist § 73 VwVfG bereits zahlreiche Bekanntmachungsvorschriften (235) aus. Diese decken jedoch das Informationsbedürfnis des Bürgers über den technischen Ablauf des Planfeststellungsverfahrens bei weitem nicht ab, zumal die ortsübliche Bekanntmachung je nach der Größe der beteiligten Gemeinden als zuver-

233) Kopp, VwVfG § 29 Rnr. 31; Ule/Laubinger S. 130; von Mutius DVBl. 1978, S. 672; Wolff/Bachof III § 156 Rnr. 45; BTDr. 7/910 S. 53; BTDr. 7/4494 S. 7; als Ermessensvorschrift ausdrücklich gestaltet in Art. 29 Abs. 3 S. 2 Bayr. VwVfG.

234) auf die Darlegung der Terminologie wird verzichtet; dazu Ule/Laubinger S. 131 ff; Laubinger S. 442 f.

235) z.B. § 73 Abs. 5 VwVfG - ortsübliche Bekanntmachung der Planauslegung - oder § 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG - ortsübliche Bekanntmachung des Erörterungstermins -.

lässige Bekanntmachungsform durchaus ihre Lücken hat (236). Hier liegt ein Schwerpunkt fürsorgerischer Tätigkeit in Planfeststellungsverfahren, so daß in derartigen Fällen Auskunfts- und Belehrungsansprüche von der Rechtsprechung (237) anerkannt sind und über § 25 VwVfG Eingang in das Verwaltungsverfahrensgesetz gefunden haben. Unter Auskünfte dieser Art fallen ausschnittsweise Hinweise auf den festgelegten Terminplan, auf weitere Informationsquellen, auf Förmlichkeiten, wie sie bei der Erhebung von Einwendungen zu beachten sind, und auf den Ablauf des Verfahrens insgesamt (238).

Fraglich ist jedoch, ob sich darüber hinaus auch eine allgemeine Beratungspflicht des Inhalts entwickeln läßt, daß die mit der Planfeststellung befaßten Behörden zur Abgabe materiell-rechtlicher Erklärungen verpflichtet sind (239). Zu denken wäre hier an die mündliche Erläuterung von Planunterlagen oder Gutachten, die Mithilfe bei der Formulierung von Einwendungen oder Anträgen oder gar die Prüfung ihrer Erfolgsaussichten.

Anknüpfungspunkte zur Beurteilung dieser Frage sind zunächst die Grenzen positivrechtlich vorgesehener Fürsorgemaßnahmen. Im Planfeststellungsrecht gilt die

-
- 236) in kleineren Gemeinden reicht es aus, das Planfeststellungsverfahren durch Anschlag am Bekanntmachungsbrett zu veröffentlichen. Auch das Amtsblatt ist häufig kein weit verbreiteter Informationsträger; s. dazu Henle Bayr. VBl. 1981, S. 3.
 - 237) BVerwGE 9, S. 91 f; s. auch die Übersicht über die einschlägige Rspr. bei Krieger S. 49 ff.
 - 238) vgl. § 25 S. 2 VwVfG.
 - 239) Müller-Waack S. 62 f; Thiele DÖD 1978, S. 67 f.

Belehrungsvorschrift des § 73 Abs. 5 S. 2 VwVfG sowie über § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG § 68 Abs. 2 S. 2 VwVfG aus dem förmlichen Verfahren entsprechend. § 73 Abs. 5 S. 2 VwVfG ist aber insoweit eine aus dem Rahmen fallende Präventivvorschrift, als sie sich aktiv fürsorgend an alle potentiellen Einwender richtet. Über eine individuelle Beratungspflicht sagt sie nichts aus.

Aufschlußreicher könnte § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG i.V.m. § 68 Abs. 2 S. 2 VwVfG sein, der im Anschluß an die ähnlich lautende Regelung des § 86 Abs. 3 VwGO von einem zwischenzeitlich durch die Teilnahme am Verfahren begründeten Rechtsverhältnis ausgeht. Daraus könnte man den Schluß ziehen, Belehrungen zur Sach- und Rechtslage seien nur auf die mündliche Verhandlung beschränkt. Indes: Die amtliche Begründung hat zum Entwurf 1973 (240) ausdrücklich klargestellt, daß gesetzliche Normierungen dieser Art "weitergehende Pflichten, wie sie in der Rechtsprechung zur Fürsorge-, Betreuungs- oder Auskunftspflicht der Behörden entwickelt worden sind oder kraft besonderer Rechtsvorschriften gelten", nicht ausschließen.

Man kann demzufolge Beratungspflichten in Planfeststellungsverfahren anhand der bislang von Rechtsprechung und Schriften herausgearbeiteten Kriterien über § 25 VwVfG und darüber hinaus begründen. Diese gehen prinzipiell davon aus, daß sich der in der öffentlichen Verwaltung verkörpernde Staat aufgrund des Sozialstaatsprinzips in hochkomplexen Verwaltungsverfahren seiner Pflicht nicht entziehen kann, diese für den Bürger so nachvollziehbar wie möglich zu gestalten (241). Laubinger (242)

240) s. BTDr. 7/910 S. 49.

241) Laubinger S. 450 f; Beinhart DÖV 1965, S. 484.

242) Laubinger S. 451 f.

kennzeichnet die auskunftspflichtige Situation so, daß der betroffene Bürger über wesentliche tatsächliche oder rechtliche Umstände "nicht im Bilde" ist und daß die Verwaltung dies erkennt, wobei eine gesteigerte Betreuungspflicht der Verwaltung bei sozial Schwachen, erkennbar Rechtsunkundigen und anderen "gehandicapten Bürgern" sowie bei besonders schwierigen und unübersichtlichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen obliegen soll. Diese schwierigen Verhältnisse treten in Planfeststellungsverfahren gehäuft auf. Andererseits kann den Bürgern nach Lage der Dinge auch zumutbar sein, sich durch einen Vertreter der rechtsberatenden Berufe Auskunft erteilen zu lassen.

Abhilfe zur Befriedigung eines gesteigerten Beratungsinteresses könnte im Anhörungsverfahren geschaffen werden, indem die Anhörungsbehörde über den Verfahrensgang und die wichtigsten zu erwartenden Fragen ein Merk- und Informationsblatt herausgibt. Zum Teil hat sich auch schon die nachahmenswerte Übung herausgebildet, für die Erhebung von Einwendungen einen die Förmlichkeiten berücksichtigenden Vordruck zur Verfügung zu stellen. Weitergehende Leistungen wird man jeweils von einer individuellen Bedürftigkeits- und Erforderlichkeitsprüfung abhängig machen müssen. Dabei wird die Behörde i. S. der angesprochenen Kriterien nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden haben.

Eine praktisch bedeutsame Schwierigkeit bietet das Planfeststellungsverfahren bei Auskunftsbegehren deshalb, weil angesichts der Vielzahl der eingeschalteten Behörden unklar sein kann, welche für eine Auskunftserteilung zuständig ist (243). Schlimmstenfalls kommen dafür nämlich die antragstellende, die planfeststellende, die

243) Müller-Waack S. 228: Im Anhörungsverfahren die Anhörungsbehörde, danach die Planfeststellungsbehörde; Krieger S. 90.

anhörende und die auslegende Verwaltungsbehörde in Betracht. Die Gemeinde, die vom ratsuchenden Bürger am ehesten angesprochen werden dürfte, wird bei der Erörterung von Sachproblemen als reines Auslegungsorgan häufig überfragt sein. Die übrigen Behörden, im Verwaltungsaufbau meistens zu den Mittel- oder Oberbehörden rechnend, schrecken in ihrer Anonymität gerade den Kreis der potentiellen Ratbedürftigen ab. Ein Lösungsvorschlag könnte so lauten, daß die Beratungstätigkeit der Gemeinden in Fällen dieser Art sich darauf erstrecken muß, dem auskunftsuchenden Bürger einen behördlich kompetenten Ansprechpartner zu vermitteln.

d) Erörterungstermin

Der Erfüllung des umfangreichen Informationsbedürfnisses planbetroffener Bürger soll als weiterer Schwerpunkt (244) neben Auslegung, Akteneinsicht und Auskunft der Erörterungstermin dienen. Eine zusätzliche Funktion des Erörterungstermins liegt in der sachbezogenen Erörterung der erhobenen Einwendungen mit dem Ziel, den Beteiligten rechtliches Gehör zu gewähren und ihre jeweiligen Positionen sowie ihre Belange für die Interessenabwägung herauszuarbeiten (245). Erörterung bedingt

244) z.T. als auch als Höhepunkt des Anhörungsverfahrens bezeichnet, vgl. Ule/Laubinger S. 196; ebenso Winters S. 87 und Schulz DVBl. 1977, S. 329 für den Erörterungstermin des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

245) Badura in: Erichsen/Martens S. 370; Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 56; Ule/Laubinger S. 196 und Fickert S. 328 gehen noch weiter, indem sie den gütlichen Ausgleich der widerstreitenden Belange zum Hauptwerk des Erörterungstermins erklären; s. auch § 20 Abs. 1 S. 1 Plafer: Der Erörterungstermin hat den Zweck, nach Möglichkeit eine Einigung zu erzielen. Zur mehrfach geäußerten Skepsis C I 4 S.95 f; ebenso Henle Bayr. VBl. 1981, S. 6.

Diskussion. Auf der einen Seite sind die erhobenen Einwendungen von Einwendungsbefugten und Betroffenen mündlich zu erläutern, zu konkretisieren und gegebenenfalls erst an dieser Stelle zu begründen. Auf der anderen Seite ist das Vorhaben ergänzend zur bisherigen Aufklärungsarbeit vorzustellen, zwischenzeitlich eingegangene Gutachten und die Stellungnahme beteiligter Behörden sind den Terminsteilnehmern bekanntzumachen; den beteiligten Bürgern ist die Gelegenheit zu geben, Fragen zu stellen oder ihre Gegenvorstellungen kundzutun (246).

Problematisch könnte dabei sein, den Ausgleich zu schaffen zwischen einer möglichst erschöpfenden Bürgerbeteiligung und dem Bestreben, unter angemessenem Aufwand an Zeit und Sachmitteln und unter Einsatz geringfügiger Verfahrensrestriktionen den Erörterungstermin zum Abschluß zu bringen. § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG hat sich darauf beschränkt, zum Verfahrensgang auf §§ 67 und 68 VwVfG zu verweisen. Dies könnte deshalb bedenklich sein, weil die mündliche Verhandlung im förmlichen Verfahren in Anlehnung an die mündliche Verhandlung im Verwaltungsprozeß auf einen überschaubaren Beteiligtenkreis zugeschnitten ist. Hingegen haben vergleichsweise die AtVfV (247) und die 9. BImSCHV (248) jeweils in sechs teilweise langen Paragraphen die sich aus der zahlreichen Beteiligung der Öffentlichkeit ergebenden Verfahrensprobleme zu lösen versucht. Dieser Perfektionismus hat für die Beteiligtenrechte Vor- und Nachteile. Während die AtVfV und die 9. BImSCHV auf der einen Seite Rechte des Bürgers im Erörterungstermin konkretisieren und festigen,

246) allgemeine Meinung Ule/Laubinger S. 196 f; dies. 52. DJT B S. 81 ff; Fickert S. 328; Sellner S. 85 f; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 53; Winters S. 87; Schulz DVBl. 1977, S. 329.

247) s. §§ 8 bis 13 AtVfV (Atomrechtliche Verfahrensverordnung vom 18.2.1977, BGBl. I S. 280).

248) s. §§ 14 bis 19 9. BImSCHV (9. Bundesimmissionschutz-Verordnung vom 18.2.1977, BGBl. I S. 274).

schmälern sie diese gleichzeitig durch sitzungspolizeiliche Restriktionen (249). Insofern bietet der in dieser Hinsicht offenere Verfahrensgang des Erörterungstermins nach dem VwVfG für eine Bürgerbeteiligung mehr experimentellen Raum.

Aus den Teilnahmerechten am Erörterungstermin sind abzuspalten das Recht auf Zulassung und Anwesenheit, das Recht zur mündlichen Darlegung der erhobenen Einwendungen, das Recht auf Stellungnahme bislang unveröffentlichten Planungsmaterials sowie das Recht zur Antragstellung.

aa) Das Recht auf Zulassung und Anwesenheit

Es liegt in der Natur der Sache, daß der Institution des Erörterungstermins das Recht aller Einwendungsberechtigten, die Einwendungen erhoben haben, und aller Betroffenen auf Zulassung zu diesem Ereignis innewohnt. Das ist § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG (....mit den Personen, die Einwendungen erhoben haben, und den Betroffenen zu erörtern) zu entnehmen. Dieses Teilnahmerecht beinhaltet grundsätzlich auch das Recht auf einen gemeinsamen Erörterungstermin mit allen Beteiligten und den mitwirkenden Behörden, weil im Erörterungstermin die divergierenden Interessen aufgedeckt werden sollen und ein Ausgleich herbeigeführt werden soll (250).

Gem. § 73 Abs. 6 S. 6 i.V.m. § 67 Abs. 3 VwVfG sieht das Gesetz die Erledigung der Erörterung in einem Termin

249) z.B. § 12 Abs. 5 S. 2 AtVfV bzw. § 18 Abs. 5 S. 2 9. BImSCHV, die beide den Abbruch des Erörterungstermins ermöglichen, wenn andere sitzungspolizeiliche Maßnahmen nicht ausreichen; hingegen Bedenken, ob dies mit § 7 Abs. 5 S. 2 AtG und § 10 Abs. 6 S. 1 BImSCHG vereinbar ist, bei Schulz DVBl. 1977, S. 329.

250) Badura in: Erichsen/Martens S. 370.

vor. Lediglich aus organisatorischen Gründen ist der Verhandlungsleiter zur Aufteilung der Erörterung in mehrere Termine befugt. Ein Verfahrensbeteiligter hat dann nur einen Anspruch auf Teilnahme an dem Einzeltermin, dem er aufgrund des jeweiligen Aufteilungskriteriums zugeordnet wurde (251). Will ein Betroffener nur zu Einwendungen anderer Stellung nehmen, z.B. weil er fürchtet, ein Erfolg dieser Einwendungen könnte seine eigene Position verschlechtern, so muß er selbst dafür sorgen, daß er aus dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs zu dem von ihm gewünschten Einzeltermin hinzugezogen wird.

Das Recht auf umfassende Gesamtteilnahme ist desweiteren einzuschränken durch die Möglichkeit der Anhörungsbehörde, zur Wahrung von Betriebsgeheimnissen und der Intimsphäre Einzelanhörungen durchzuführen (252).

Bei einem passiven Teilnahmerecht stellt sich zudem die Frage, ob es zu Aufzeichnungen vornehmlich mit privaten Tonträgern berechtigt (253). Diese Frage ist hinsichtlich privatschriftlicher Aufzeichnungen zu bejahen, hinsichtlich der Tonträgeraufnahmen zu verneinen. Tonbandaufnahmen oder ähnliches gefährden den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der mündlichen Verhandlung (§ 68 Abs. 1 S. 1 VwVfG), da sie eine lückenlose Veröffentlichung der Erörterungsergebnisse ermöglichen. Das indiziert eine Verletzung des § 201 StGB (254). Das gleiche Risiko besteht bei eigenen Notizen nicht.

251) BVerwG VRS 37, S. 155; Henle Bayr. VB1. 1981, S. 6; Fickert S. 331; Kritik bei Schulz aaO. zu § 12 Abs. 2 AtVfV, der Bündelung ausdrücklich als Ermessensvorschrift vorsieht.

252) Fickert S. 332.

253) Fickert S. 335; s. auch Knack § 68 Rnr. 5.4.2.

254) Engelhardt, BImSCHG 2. Bd., S. 165; Knack aaO..

bb) Das Recht, die erhobenen Einwendungen mündlich darzulegen

Der Anspruch auf rechtliches Gehör, im einzelnen in § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG und § 68 Abs. 2 S. 1 VwVfG zum Ausdruck gekommen, gewährleistet im Erörterungstermin, daß sich jeder Einwender zu den von ihm erhobenen Einwendungen tatsächlich und rechtlich äußern kann.

Darüber hinaus ist es nur Betroffenen möglich, zu den Einwendungen Dritter Position zu beziehen. Diese Sonderstellung nötigt zur Frage, ob sich dieses Recht auf eine schrankenlose Mitwirkung bei der Erörterung von Einwendungen anderer erstreckt (255). In Erwägung zu ziehen wäre eine teleologische Reduktion dieses Rechts eben aus der Gewährung rechtlichen Gehörs insoweit, als das Rederecht eines Betroffenen zum Vorbringen Dritter darauf zu beschränken ist, daß jenes die rechtlichen Interessen des Betroffenen berührt. Diese Sicht wäre aber zu eng. Entgegen steht dem, daß Betroffene zum Erörterungstermin ohne vorherige Teilnahme am Einwendungsverfahren zugelassen werden, also die rechtlichen Interessen des Betroffenen der Anhörungsbehörde im einzelnen gar nicht bekannt zu sein brauchen. Ein Mißbrauch des Erörterungsrechts ist kaum zu erwarten, da es lebensfremd ist, daß ein Betroffener ausschließlich im Drittinteresse tätig wird und seine Betroffenheit weder durch Einwendungen noch durch seinen Diskussionsbeitrag im Erörterungstermin offenbart. In extremen Fällen könnte der Verhandlungsleiter ohnehin die Redezeit entsprechend beschränken.

Dem Verhandlungsleiter steht es frei, den Anspruch auf Erörterung von vornherein aus zeitlichen Gründen zu

255) aufgeworfen von Henle, Bayr. VBl. 1981, S. 6 FN 61; keine Einschränkung macht Kopp, VwVfG § 73 Rnr. 57.

begrenzen. Ist in diesem Falle nur eine kurzzeitige Befassung mit einer Einzeleinwendung möglich, wie es in Massenverfahren unausweichlich ist, empfiehlt es sich, den mündlichen Vortrag durch eine schriftliche Erklärung zu ergänzen, die als Anlage zur Niederschrift genommen werden muß. Das Gleiche ist schon deshalb sachdienlich, weil für die Niederschrift gem. § 68 Abs. 4 VwVfG nur ein Ergebnisprotokoll, kein Wortprotokoll zu fertigen ist (256). Das flüchtige Wort würde also, sofern es über die schriftliche Einwendungserhebung hinausgeht, bei der Planfeststellungsbehörde nicht aktenkundig. Besondere Bedeutung gewinnt dieses Verfahren für vom Bürger nachträglich eingeholte Sachverständigenäußerungen. Sie sollte der Bürger aus Beweisgründen in vollem Umfang schriftlich einreichen. Die Spontaneität der mündlichen Verhandlung kann dann dazu ausgenutzt werden, Konfliktlösungsansätze herauszuarbeiten sowie den seit der Planauslegung erweiterten Informationsstand der Behörden durch eingeholte Gutachten und Behördenstellungennahmen an die beteiligten Bürger weiterzugeben.

cc) Das Recht auf Stellungnahme und auf ergänzende Fragestellung

Die Erörterung der Einwendungen deckt sich in der Regel nicht mit der Erläuterung der Gutachten und der behördlichen Stellungnahmen. Mangels Akteneinsichtsrecht der Einwendungsbefugten (257) hat dieser Personenkreis erstmals im Erörterungstermin Gelegenheit, etwas über den Inhalt von Sachverständigengutachten, Stellungnahmen, kurz gesagt, über den gesamten der Auslegungspflicht nicht unterliegenden Teil des Planes in Erfahrung zu

256) Henle Bayr. VBl. 1981, S. 8.

257) s.o. C II 2 b bb S. 116 ff.

bringen. Zwar besteht abgesehen von den behördlichen Stellungnahmen keine ausdrücklich normierte Pflicht, diese Unterlagen in den Erörterungstermin einzuführen (258). Andererseits ist es nicht vorstellbar, wie die Anhörungsbehörde zur Erledigung von Einwendungen gelangen will, wenn sie z.B. das Ergebnis von Sachverständigengutachten nicht öffentlich diskutiert. Eine funktionell auf Interessenausgleich angelegte Erörterung kommt also nicht daran vorbei, umfassend aufzuklären. Dieser zwangsläufigen Informationspflicht entspricht als Korrelat das Recht des Bürgers auf Stellungnahme und ergänzende Befragung, wobei dieses Recht nicht durch die in den Einwendungen zutage getretene Interessenlage begrenzt ist.

Gesetzliche Grundlage ist auch insoweit § 73 Abs. 6 S. 6 i.V.m. § 68 Abs. 2 VwVfG als spezielle Ausprägung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (259). Danach muß die Anhörungsbehörde Gelegenheit geben, daß sich der Bürger zu allen Tatsachen und Wertungen äußern kann, die die Planfeststellungsbehörde zum Gegenstand einer bürgerbelastenden Entscheidung machen will. Sie hat demzufolge Fragen zu beantworten, soweit sie zur Klärung des Sachverhalts und zum weiteren Verständnis des Vorhabens dienen (260). Der Erörterungstermin könnte hier von Anfang an effektiver gestaltet werden, wenn auch den Einwendungsführern die Beteiligungsrechte auf Auskunft und Akteneinsicht zustehen würden. Dann könnte die reine Wissensvermittlung im Erörterungstermin zugunsten einer

258) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 41 und 82; a.A. Sellner S. 86 zu § 14 Abs. 1 9. BImSCHV, der die Pflicht zur Bekanntgabe von Gutachten aus dem Erörterungsbegriff ableitet.

259) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 41.

260) zu diesem Komplex eingehend Bender 52. DJT K S. 18 ff mit zahlreichen rechtspolitischen Vorschlägen.

wertenden Auseinandersetzung mit dem Bürger in den Hintergrund treten. Der vor dem Termin aufgeklärte und vorbereitete Bürger würde seine Interessen zielgerichteter wahrnehmen, Bedenken und Anregungen klarer formulieren, was nicht zuletzt die Güte des Verfahrensergebnisses vorteilhaft beeinflussen würde (261). Bei einer derartigen Öffnung des Verfahrens würde der Bürger allerdings die Informationslast tragen, d.h.: Die Folgen einer unvorbereiteten Teilnahme am Erörterungstermin würden ihn ohne Anspruch auf Nachholung der Information im Termin selbst treffen.

dd) Das Recht auf Antragstellung

§ 68 Abs. 2 S. 1 und § 66 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG gehen von der Vorstellung aus, daß die Beteiligten im förmlichen Verfahren zur Antragstellung berechtigt sind. Dabei kann es sich um Verfahrens- oder Sachanträge handeln. Daß das Recht auf Antragstellung auf das Planfeststellungsverfahren übertragbar ist, wird von Fickert (262) angezweifelt. Die in § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG normierte entsprechende Anwendung besagt seiner Auffassung zufolge nur, daß im Planfeststellungsverfahren diese Vorschrift auf Anregungen und Bedenken i.S. von Einwendungen und Stellungnahmen anzuwenden sei, soweit sie von Anträgen spreche. An Anträge im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinn kann aber im Planfeststellungsverfahren ebenso gedacht werden.

Verfahrensanträge sind z.B. Beweisanträge, Anträge, die den Ablauf des Erörterungstermins betreffen, oder Anträge auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bei verspätet erhobenen Einwendungen. Wenn auch die Anhörungs-

261) Bender aaO. will diese aus dem Gesetz im Wege der Auslegung ableitbaren Beteiligungsrechte ausdrücklich normiert wissen.

262) Fickert S. 333.

behörde an diese Anträge im wesentlichen nicht gebunden ist (vgl. etwa § 24 Abs. 1 S. 2, 2. Hs. VwVfG für den Beweisantrag), begründen sie zumindest einen Anspruch auf Bescheidung (263).

In Planfeststellungsverfahren können Betroffene zudem Sachanträge stellen. Zu denken ist in erster Linie an den Antrag auf Zurückweisung des Planfeststellungsverfahrens sowie an den Antrag, im Falle der Plangenehmigung bestimmte im einzelnen konkretisierte Schutzanlagen anzuordnen. Auf die Erteilung von Auflagen besteht gem. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG ein Rechtsanspruch des Betroffenen, den er widrigenfalls im Wege der Verpflichtungsklage verfolgen kann (264). Diesen Anspruch muß er schon im Verwaltungsverfahren geltend machen können. Es gibt daher durchaus einen Sinn, dem betroffenen Bürger Antragsrechte in Planfeststellungsverfahren einzuräumen, auf die sich die Fürsorgepflicht des § 68 Abs. 2 S. 2, 2. Hs. VwVfG und die Pflicht zur Protokollierung gestellter Anträge gem. § 68 Abs. 4 Nr. 3 VwVfG beziehen können.

Zur beschleunigenden Durchführung des Anhörungsverfahrens wäre es indessen von Vorteil, Anträge bereits bei der Erhebung von Einwendungen anzukündigen, um so z.B. eine Beweisaufnahme im Erörterungstermin (265) vorzubereiten. Andererseits gelten für Anträge in der Regel keine Präklusionsfristen, abgesehen von den Besonderheiten des § 32 VwVfG beim Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand. Sie können zulässigerweise noch im Anhörungstermin selbst, ja sogar im Beschlußverfahren gestellt

263) arg. ex § 24 Abs. 3 VwVfG; Pestalozza, Boorberg-FS S. 191.

264) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 31.

265) s. § 73 Abs. 6 S. 6 i.V.m. § 68 Abs. 4 Nr. 4 VwVfG; Meyer/Borgs-Maciejewski § 68 Rnr. 3, § 67 Rnr. 2.

werden (266), weil der Untersuchungsgrundsatz bei den Beteiligten keine über § 26 Abs. 2 VwVfG hinausgehenden Verfahrensförderungspflichten auslöst (267).

- e) Einsichtnahme in die Niederschrift über den Erörterungstermin und in die Stellungnahme der Anhörungsbehörde

Gem. § 73 Abs. 6 S. 6 VwVfG i.V.m. § 68 Abs. 4 S. 1 VwVfG ist über den Anhörungstermin eine Niederschrift zu fertigen. Diese ist ebenso wie eine gem. § 73 Abs. 9 S. 1 VwVfG erforderliche Stellungnahme zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten. Eine Einsichtnahme in Niederschrift und Stellungnahme ist gesetzlich nicht geregelt. Die Möglichkeit der Einsichtnahme könnte sich aber auf das allgemeine Akteneinsichtsrecht (268) gem. § 29 VwVfG gründen, wobei seiner Gewährung der behördeninterne Charakter dieser Aufzeichnungen entgegenstehen könnte.

Ausschlußgrund für eine Akteneinsicht sind dem Gegenstande nach gem. § 29 Abs. 1 S. 2 VwVfG Entwürfe zu Entscheidungen oder Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Darunter fallen Niederschriften und Stellungnahmen nicht, da sie in ihrer Funktion als Beweis- und Informationsmittel (269) lediglich eine Arbeits-

266) Bender 52. DJT K S. 20.

267) vgl. § 26 Abs. 2 VwVfG; zur unglücklichen Fassung des § 26 VwVfG, insbesondere seines dritten Absatzes, sowie zur Problematik des Untersuchungsgrundsatzes s. Pestalozza, Boorberg-FS S. 192 f.

268) Kopp, VwVfG § 68 Rnr. 19.

269) Kopp aaO.; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 73 Rnr. 60 f.

grundlage im weiteren Sinn für den Entscheidungsprozeß darstellen. Mit dieser Zweckrichtung können sie bedenkenlos zur Kenntnis des Bürgers gelangen.

Eine Information über den Inhalt der Niederschrift bzw. der behördlichen Stellungnahme gewinnt vor allem dann an Bedeutung, wenn ein Beteiligter deren nachträgliche Berichtigung oder Ergänzung anstrebt (270). Protokollfehler oder eine unrichtige Sachdarstellung würden sonst häufig unerkannt bleiben, da ein genereller Anspruch auf Vorlesung und Genehmigung des einen Bürger betreffenden Teils einer Niederschrift oder einer Stellungnahme nicht besteht (271). Niederschriften bieten im übrigen für die beteiligten Privaten ein zusätzliches Beweismittel (272), um Verfahrensfehler im Anhörungsverfahren überhaupt nachweisen zu können.

Neben dem Recht auf Einsichtnahme hat § 21 Abs. 4 Plafer zum Bundesfernstraßengesetz modellhaft allerdings ausschließlich für die Sitzungsniederschrift die Regelung getroffen, daß den beteiligten Behörden und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, auf Antrag der sie betreffende Teil der Niederschrift über den Erörterungstermin übersandt wird (273). Darüberhinaus gehen vergleichsweise § 19 Abs. 2 9. BImSCHV (274) und § 13 Abs. 2 AtVfV, die auf Antrag dem Einwender

270) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 68 Rnr. 7.

271) anders z.B. § 162 ZPO, s. auch Stelkens/Bonk/Leonhardt § 68 Rnr. 6.

272) wobei auch jedes andere Beweismittel in Frage kommt, selbst die Richtigkeit der Niederschrift ist widerleglich. § 165 ZPO gilt nicht; s. Wolff/Bachof III § 156 Rnr. 57.

273) Fickert S. 10, 25.

274) Engelhardt, BImSCHG 2. Bd., S. 164 f; Sellner S. 89 f.

die Übersendung einer Abschrift des gesamten Terminsprotokolls gewähren.

Hier ruhen im Planfeststellungsverfahren noch nachsorgende aktivierungsfähige Informationsmöglichkeiten, die gemeinsam mit den übrigen Beteiligungsrechten dem Bürger erst den aktuellen Sachstand des Verfahrens zu Beginn der Entscheidungsphase verdeutlichen und ihn damit auf eine Informationsstufe mit der Planfeststellungsbehörde stellen.

3. Das Recht auf Publizität des Planungsvorgangs;
Bekanntmachungs-, Veröffentlichungs- und Zustellungs-
vorschriften

Verbindendes Element sämtlicher Anhörungs- und Informationsrechte ist das Publikationssystem. Es hat zum Ziel, die als Beteiligte in Frage kommenden Bürger über die Organisation des Anhörungsverfahrens zu unterrichten, damit zusammenhängende Rechtsbelehrungen zu erteilen sowie ihnen den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses zur Kenntnis zu bringen, um die Rechtsmittelfrist in Lauf zu setzen (275).

Ob es diese Aufgabe erfüllt, in sich ein geschlossenes und lückenloses Nachrichtensystem darstellt, ist nicht zuletzt wegen der Sonderregelungen über das Massenverfahren fraglich geworden, weil die insoweit geschaffenen Erleichterungen der Bekanntmachungsform und des Zustellungsverfahrens zwangsläufig Qualitätseinbußen zur Folge haben (276). Dem soll ausgehend vom "normalen" unter 300 Teilnehmern liegenden Planfeststellungsverfahren im folgenden nachgegangen werden.

275) VGH Kassel VkB1. 1971, S. 555; Knack § 74 Rnr. 5.2.

276) darüber besteht weitgehend Einigkeit, Kopp DVBl. 1980, S. 323; ders., Boorberg-FS S. 181; Fickert S. 322 ff; Schmidt-Abmann VVDStRL 34 (1975), S. 248; Blümel, Weber-FS S. 559 ff.

a) Das Publikationssystem

Im Anhörungsverfahren kommt es darauf an, dem Bürger die Einzelheiten über das Auslegungs-, Einwendungs- und Erörterungsverfahren näher zu bringen. Außerdem ist wegen des Bestandskraftinteresses eine allseitige Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses vonnöten (277). Dazu bedient sich das Gesetz prinzipiell des Instituts der ortsüblichen Bekanntmachung. Ortsüblich bekanntzumachen sind gem. § 73 Abs. 5 S. 1 VwVfG die Planauslegung mit den in § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 bis 4 VwVfG näher bezeichneten Verlautbarungen über das Einwendungsverfahren, gem. § 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG der Erörterungstermin und gem. § 74 Abs. 4 S. 2, 2. Hs. VwVfG Ort und Zeit der Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses. Während jedoch die ortsübliche Bekanntmachung der Planauslegung abgesehen von der Sonderregelung des § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG für nicht ortsansässige Betroffene hierzu die einzige Benachrichtigungsform bildet, ist die ortsübliche Bekanntmachung des Erörterungsterminsum die formlose Ladung aller derjenigen ergänzt, die bereits Einwendungen erhoben haben (§ 73 Abs. 6 S. 3 VwVfG). Ähnliches gilt für die Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses. Neben der ortsüblichen Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung des Beschlusses ist der Planfeststellungsbeschluß gem. § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG dem Träger des Vorhabens, den bekannten Betroffenen und denjenigen zuzustellen, über deren Einwendungen entschieden worden ist.

Angesichts der zweifachen Absicherung im Falle der Bekanntmachung des Erörterungstermins und des Planfeststellungsbeschlusses fragt es sich, ob eine ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung allein gerade bei der ersten Kontaktaufnahme mit dem Bürger ausreicht.

277) C IV 1 b S. 189 ff.

Bedenklich (278) erscheint, daß bei ortsüblicher Bekanntmachung innerhalb der einzelnen Gemeinden unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden können. So kann sich eine kleinere Gemeinde je nach ihrem Ortsrecht mit dem Aushang, dem Anschlag, seltener dem Ausruf oder mit der schlichten Veröffentlichung im gemeindlichen Amtsblatt zufriedengeben (279). Andere Gemeinden werden die amtliche Bekanntmachung in der lokalen Presse bevorzugen oder mehrere Arten der ortsüblichen Bekanntmachung wahlweise miteinander kombinieren. Daraus folgt, daß je nach Ortsüblichkeit von einem mehr oder weniger zufälligen Bekanntheitsgrad der Planauslegung und damit der Existenz eines Planfeststellungsverfahrens schlechthin auszugehen ist. Dies wird nur teilweise abgemildert durch § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG, der zumindest für die nicht ortsansässigen Betroffenen eine Individualbenachrichtigung vorsieht.

In der Tendenz ist die Gefahr nicht ausgeräumt, daß betroffene Ortsansässige nicht erreicht werden. Verstärkt wird dieses Defizit noch dadurch, daß der Kreis der auslegungspflichtigen Gemeinden vorab durch die Anhörungsbehörde bestimmt wird. Sollte sie mangels besserer Kenntnis diesen Kreis zu eng ziehen, würden tatsächlich Einwendungsberechtigte oder gar Betroffene in außeracht gelassenen Gemeinden bei ortsüblicher Bekanntmachung trotz ihrer Beteiligungsbefugnis ebenfalls nichts von einer Planauslegung erfahren (280).

-
- 278) praktische Bedenken auch bei Henle Bayr. VBl. 1981, S. 3.
- 279) Kopp, VwVfG § 41 Rnr. 50; Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 4.4.
- 280) von diesen praktischen Problemen berichtet Henle aaO., weil bei der Auswahl der Gemeinden für die Auslegung des Planes Flughafen München II als Kriterium die zu erwartende Lärmbelastigung gewählt wurde.

Da eine völlige individuelle Benachrichtigung illusorisch ist, könnte hier schon ausgleichend wirken, daß jedenfalls die aus dem Grundstücksverzeichnis ersichtlichen Betroffenen unmittelbar über das Auslegungsverfahren unterrichtet werden (281). Den weitläufiger Betroffenen und ansonsten Berührten wäre besser als bisher damit gedient, wenn die ortsübliche Bekanntmachung die Benachrichtigung in sämtlichen Tageszeitungen umfassen würde, die im Wirkungsbereich des Vorhabens erscheinen. Dies kommt einer öffentlichen Bekanntmachung schon sehr nahe oder würde in Kombination mit dieser einen größeren Sicherheitsfaktor garantieren (282).

b) Besonderheiten bei Massenverfahren

Das Problem der ausschließlichen ortsüblichen Bekanntmachung der Planauslegung setzt sich in Massenverfahren fort. Obwohl hier nämlich gem. § 73 Abs. 6 S. 4 VwVfG und § 74 Abs. 5 VwVfG die Benachrichtigung vom Erörterungstermin und die Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses durch öffentliche Bekanntmachung bewirkt werden können, gilt für die Auslegung des Planes auch in Massenverfahren weiterhin die ortsübliche Bekanntmachung. Diese Systemwidrigkeit leuchtet sachlich nicht ein. Demzufolge wird praeter legem in Massenverfahren des öfteren die öffentliche Bekanntmachung in Amts- und Ministerialblättern sowie in Tageszeitungen schon zur Unterrichtung

281) ähnliche Vorschläge zur Privilegierung der Grundstücksbetroffenen bei der Bekanntgabe des Planungsablaufs unterbreiten Henle aaO; Fickert S. 324; Blümel, Weber-FS S. 561.

282) angemerkt sei, daß natürlich der skurrile Ausnahmefall, daß der Inhaber eines Einödhofes erst vom Abbruch seines Gehöfts erfährt, wenn die Bagger vor seiner Tür stehen, äußerst selten vorkommen wird. Zu bedenken ist allerdings, daß schon die mittelfristige Ortsabwesenheit eines Betroffenen ausreicht, um die Wirkungen der ortsüblichen Bekanntmachung ins Leere laufen zu lassen. Dem Betroffenen nützt es auch nichts, wenn er für die Kontrolle seiner Post sorgt.

über die Planauslegung gehandhabt (283).

Darüberhinaus liegt das eigentliche Dilemma in Massenverfahren aber in der fakultativen Streichung der individuellen Ladung zum Erörterungstermin und der individuellen Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses. Die an deren Stelle tretende öffentliche Bekanntmachung ist formal als Benachrichtigung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der jeweils zuständigen Behörde und in den örtlichen Tageszeitungen gebunden, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird (284). Die Erleichterung der Bekanntmachungsformalien für die Behörde verlangt beim Bürger ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit. Den Publikationsvorgang in Massenverfahren mit der ultima ratio (285) der verfahrensrechtlichen Zustellungsmöglichkeiten zu betreiben, ist bislang mit den faktischen Schwierigkeiten (286) der Verwaltungsbehörden gerechtfertigt worden, jeden Teilnehmer über den Fort- bzw. Ausgang des Planfeststellungsverfahrens einzeln unterrichten zu können. Dagegen sind Bedenken angezeigt.

Vorfrage ist hier -mit juristischen Denkkategorien nicht zuverlässig beantwortbar-, ob nicht eine Bewältigung der technischen Probleme im Zeitalter der elektronischen Datenverarbeitung und der Automatisierung der Verwaltungs-

283) Henle aaO.; in Bayern gesetzlich in Art. 73 Abs. 5 S. 3 Bayr. VwVfG geregelt.

284) s. § 73 Abs. 6 S. 5 VwVfG, § 74 Abs. 5 S. 2 VwVfG.

285) Engelhardt, VwZG § 15 Rnr. 1.

286) Ule/Laubinger S. 211; Fickert S. 323; Redeker DVBl. 1973, S. 747.

tätigkeit doch möglich wäre (287); z.B. wäre an die Benutzung von EDV-Anlagen anderer Behörden im Wege der Amtshilfe zu denken. Selbst wenn die Unmöglichkeitssprämisse jedoch stimmen würde, schließt das nicht aus, zumindest einem überschaubaren Kreis von Betroffenen auch bei Massenverfahren das Privileg der individuellen Benachrichtigung zu erhalten (288). Die gelegentlich gehörte Einwendung (289), der Kreis sei so unüberschaubar groß, daß ein derartiges Auswahlverfahren nicht praktikabel wäre, ist so pauschal nicht haltbar. Wenn nämlich die Einwendungen erst einmal vorliegen und der oder die Erörterungstermine geplant werden, ist durchaus schon feststellbar, wer von der Planung so stark betroffen ist, daß er weiterhin individuellen Verfahrensschutz genießen soll. Oder sollten etwa erforderliche Einzelanhörungstermine mit Betroffenen ebenfalls öffentlich bekanntgemacht werden? Auch die übrigen zahlreichen Beispiele (290) unterschiedlicher Rechtspositionen Betroffener einerseits und Berührter andererseits im Anhörungsverfahren belegen, daß eine Differenzierung geboten ist. Nicht nur der Anspruch auf rechtliches Gehör wird durch die Einräumung des Bekanntmachungsermessens in Frage gestellt, sondern die unterschiedslose Kollektivierung überstrapaziert auch in bedenklichem Maße den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Erstaunlicherweise haben die Regelungen über Zu-

287) bejahend für den Planfeststellungsbeschluß Friessecke § 20 Rnr. 3.

288) Blümel, Weber-FS S. 560 f.

289) Schmidt-Aßmann VVDStRL 34 (1975), S. 248 FN 95.

290) s.o. C II 2 a S. 112.

stellungen und Ladungen bei Masseneinwendungen kaum ein negatives Echo ausgelöst (291).

Letztlich ist nicht recht einzusehen, warum die öffentliche Bekanntmachung zwar die individuelle Ladung zum Erörterungstermin ersetzt, gleichwohl aber ergänzend neben die ortsübliche Bekanntmachung des gleichen Ereignisses tritt. Hier muß es zwangsläufig zu Überschneidungen kommen, vor allem, wenn beide Akte der Bekanntmachung z.B. die Veröffentlichung in Tageszeitungen vorsehen. Zu weiteren Unstimmigkeiten im Rahmen der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses in Massenverfahren wird weiter unten noch Stellung zu nehmen sein (292).

4. Das Recht, sich durch Bevollmächtigte vertreten zu lassen

a) Besondere Bedeutung der Vertretung in Planfeststellungsverfahren

Kein spezielles der Planfeststellung entwachsenes Recht ist die Bevollmächtigung einer vertrauten Person oder die Einbeziehung eines Beistands. § 14 VwVfG verspricht aber gerade in derart komplexen, langwierigen und rechtlich für den juristischen Laien unüberschaubaren Verfahren (293) wie Planfeststellungsverfahren, einen seiner Hauptanwendungsfälle zu finden. Die Einbindung eines

291) differenzierend Kopp DVBl. 1980, S. 323; ders., Fröhler-FS S. 242 ff; zustimmend Schmitt Glaeser DRiZ 1980, S. 291; Naumann GewAr. 1977, S. 43 f; die Bedenken Blümels teilt lediglich Fickert S. 323 f, ohne jedoch daraus die verfassungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

292) s.u. C IV 1 b S. 189 ff.

293) Kopp, Verfassungsrecht S. 109 nennt dies als Hauptmotiv für die Bestellung eines Rechtsanwalts.

Bevollmächtigten, vornehmlich eines Rechtsanwalts, bietet zahlreiche Vorteile sowohl für den Bürger als auch für die planende Verwaltung (294). Für den Bürger wird in erster Linie die Wahrung seiner materiellen Rechte und seiner Verfahrensrechte im Vordergrund stehen, weil er selbst über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen nicht verfügt (295).

b) Verfahrensökonomische Aspekte

Nicht unerheblich ist weiterhin der verfahrensökonomische Aspekt einer Vertretung zu veranschlagen. Die Beauftragung eines Bevollmächtigten gewährleistet in der Regel eine klarere Artikulation der Wünsche, Bedenken und Forderungen von Betroffenen an die Planverwirklichung. Die Versicherung anwaltlicher Hilfe bedeutet eine versachlichte Erörterung der Einwendungen im Anhörungsverfahren, wo es im übrigen nicht jedermanns Sache ist, innerhalb einer womöglich begrenzten Redezeit vor hunderten anderer Teilnehmer den eigenen Standpunkt zu vertreten.

Zudem kann die Beauftragung von Bevollmächtigten besonders in Massenverfahren für eine spürbare Arbeitsentlastung sorgen, wenn sich zahlreiche Beteiligte, z.B. sämtliche Bürger einer Gemeinde, durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Hier ergibt sich die Chance, Individualinteressen zu kanalisieren, ohne verfahrensrechtliche Einbußen hinnehmen zu müssen. So steht die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen gem. §§ 17 ff VwVfG unter dem Vorbehalt einer freiwilligen Vertreterwahl.

294) Stelkens/Bonk/Leonhardt § 14 Rnr. 3.

295) Kopp, Verfassungsrecht aaO.

Nicht zu verkennen ist allerdings, daß zwei Komponenten den insofern geschürten Hoffnungen entgegentreten, die Probleme des Massenverfahrens ohne allzu großen Verlust von verfahrensrechtlicher Teilhabe zu bewältigen. Zum einen ist eine sichtliche Zurückhaltung weiter Teile der Anwaltschaft bei der Annahme öffentlich-rechtlicher Mandate zu beobachten (296). Vorwiegend werden auf das Verwaltungsrecht spezialisierte Kanzleien mit bundesweiter Mandantschaft tätig. Zum anderen bewirken hohe Kostenlast und fehlender Anwaltszwang gleichsam, daß der Bürger sein Recht solange allein sucht, wie es ihm vertretbar erscheint.

Um diese faktischen Hindernisse zur Qualifizierung der Bürgerbeteiligung auszuräumen, bedarf es mehrfacher Anstrengungen. Inwieweit die angesprochenen Phänomene den Ruf nach dem Fachanwalt für Verwaltungsrecht bekräftigen, soll hier nicht ausdiskutiert werden (297). Bei der Kostenverteilung ließe sich jedoch erwägen, § 80 VwVfG analog anzuwenden, wenn den vorgebrachten Einwendungen Rechtsbehelfscharakter zukommt. Denn die Interessenlage ist hier mit der des Widerspruchsverfahrens vergleichbar. Die Kostenerstattungspflicht beim Obsiegen des Einwenders wäre dann Ausfluß der dem Anhörungsverfahren innewohnenden Rechtsschutzfunktion (298).

296) Redeker NJW 1973, S. 1157 f.

297) Redeker NJW 1973, S. 1158.

298) zur Kostenlast s. auch Kopp, Verfassungsrecht S. 81 f mit differenzierenden Vorschlägen; BVerfGE 9, S. 132 begründet die grundsätzliche Nichterstattung von Anwaltskosten mit den verfahrensrechtlichen Prinzipien der Fürsorge und der Amtsermittlung; für eine Erstattungspflicht auch Manner Diss. S. 223 ff.

- c) Bevollmächtigung auch durch jene, die ohne rechtliche Betroffenheit Einwendungen erhoben haben?

In Konsequenz zum diesseitigen Verständnis des Beteiligungsstatus von Einwendungsberechtigten sind diese nicht befugt, sich gem. § 14 VwVfG bevollmächtigen zu lassen, weil ihnen die Beteiligteigenschaft i. S. des § 13 VwVfG fehlt (299). Hier würde sich anbieten, von einer umfassenden Lösung zugunsten der Einwendungsberechtigten abgesehen, § 17 Abs. 7 WaStrG de lege ferenda auch für das übrige Planfeststellungsrecht nutzbar zu machen. Nach § 17 Abs. 7 WaStrG können sich die Beteiligten (i. S. des Planfeststellungsrechts) bei der Erörterung durch Bevollmächtigte vertreten lassen und sachkundige Personen zu ihrer Unterstützung beziehen. Dies wäre allein aus verfahrensrechtlichen Gründen angebracht, obschon bei Einwendungsbefugten eine Wahrung materieller Rechte begriffsnotwendig ausscheidet.

IV Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Beteiligungsrechten in weiteren Verfahrensabschnitten und in Sonderfällen

1. Planfeststellungsverfahren außerhalb des Anhörungsverfahrens

Nach Abschluß des Anhörungsverfahrens unterliegen noch zwei weitere Komplexe des Verfahrensgangs dem starken Interesse des Bürgers. Den Teilnehmern des Planfeststellungsverfahrens wird es darauf ankommen, daß sich die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung mit der erörterten Einwendungen auseinandersetzt und ihr Abwägungsergebnis begründet. Zum anderen hat der Gesetzgeber Vorsorge zu treffen, daß sich jeder Interessent über den Inhalt des

299) s. o. C II 2 b bb S. 116 ff.

Planfeststellungsbeschlusses informieren kann. Mit dem ersten Problemkreis haben sich § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG i.V.m. § 69 Abs. 2 S. 1, 1. Hs. VwVfG und § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG, mit dem zweiten sich hat sich § 74 Abs. 4 und 5 VwVfG befaßt.

a) Entscheidungs- und Begründungspflicht der Planfeststellungsbehörde

Für Einwendungsbefugte und Betroffene gilt nach dem Wortlaut des § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG gleichermaßen, daß eine Entscheidungspflicht nur im Hinblick auf eine bereits erörterte und noch nicht im Anhörungsverfahren erledigte Einwendung besteht. Im Ergebnis kann es hier zu zahlreichen materiell-rechtlichen Konsequenzen für die privaten Teilnehmer an Planfeststellungsverfahren von der Zurückweisung des Planfeststellungsgesuchs des Unternehmers bis zur Unbeachtlichkeit privater Belange für die Planentscheidung kommen. Zudem können die widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen durch Auflagen oder Einschränkungen der Plangenehmigung (§ 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG) (300) bzw. durch Entschädigungsleistungen (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG) aufgelöst werden (301).

Hierüber besteht aber nicht nur eine sachliche Entscheidungspflicht sondern gem. §§ 74 Abs. 1 S. 2, 69 Abs. 2 S. 1, 1. Hs. VwVfG auch weitergehend eine Begründungspflicht. Eine Begründung muß zwar nicht namentlich und individuell jede einzelne Einwendung behandeln, doch muß sich die Planfeststellungsbehörde mit jeder Einwendung inhaltlich auseinandersetzen (302). Die Bedeutung des

300) im einzelnen Ule/Laubinger S. 198; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 10.

301) letzteres gilt nur für Betroffene, s. Einzelheiten bei Engelhardt Bayr. VBl. 1981, S.389 ff.

302) Kopp, VwVfG § 74 Rnr. 26; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 26.

Regelungsgefüges der §§ 74 Abs. 1 S. 2, 69 Abs. 2 S. 1, 1. Hs., 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG ist somit zugunsten der Einwendungsberechtigten und Betroffenen darin zu sehen, daß es den Behörden über die Anhörung des § 73 VwVfG hinaus im Planfeststellungsverfahren eine der Anhörung selbst nicht innewohnende Pflicht (303) zur Würdigung der erhobenen Einwendungen auferlegt.

Vom Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist die Frage, ob der Planfeststellungsbeschluß auch über Einwendungen entscheidet, für die keine Einwendungsbefugnis bestanden hat und deren Sacherörterung im Anhörungsverfahren abgewiesen wurde (304). § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG erweckt durch seinen Wortlaut den Eindruck, daß die Planfeststellungsbehörde nur die erörterten Einwendungen zum Gegenstand ihrer Entscheidung machen müßte.

Man könnte dagegen vorbringen, der Planfeststellungsbehörde bliebe unbenommen, im Rahmen der Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts einer Einwendung gem. § 24 VwVfG nachzugehen. Die Untersuchungsmaxime führt aber deshalb nicht weiter, weil sie keine Entscheidungs- und Begründungspflicht über eine Einwendung eröffnet.

Weiterhin könnte man entgegnen, die Planfeststellungsbehörde müsse im Planfeststellungsbeschluß verbindlich über die Zurückweisung von Einwendungen im Anhörungsverfahren entscheiden, weil sich gem. § 44 a VwGO mit der Sachentscheidung ebenso das dahin führende Verfahren der richterlichen Nachprüfung stellt. Ein Abwarten des Planfest-

303) BVerfGE 36, S. 97: Äußerungen der Anhörungsberechtigten sind für die Entscheidung nur zu erwägen.

304) verneinend Kopp, VwVfG § 74 Rnr. 15; Stelkens/Bonk/Leonhardt aaO.; Entscheidung über die Zulässigkeit bejahend Ule/Laubinger S. 198.

stellungsbeschlusses würde hier aber den Populäreinwendern kaum von Nutzen sein, weil ihnen zur Geltendmachung von Verfahrensfehlern die Klagebefugnis in der Sache selbst fehlt. Ein förmliches Bescheidungsinteresse, und sei es nur die Verwerfung der Entscheidung als unzulässig, ist also abzulehnen (305). Es wird allerdings in diesem Zusammenhang die Frage zu klären sein, ob Einwender, die meinen, zu Unrecht nicht gehört worden zu sein, bereits im Laufe des Verfahrens eine Anhörung im Wege der Leistungsklage oder der einstweiligen Anordnung begehren können (306).

b) Zustellungspflichten

Mit § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG korrespondiert teilweise die Vorschrift des § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG, die eine individuelle Zustellung u.a. an die bekannten Betroffenen und diejenigen erforderlich macht, über deren Einwendungen entschieden worden ist. Der Kreis der Zustellungsberechtigten ist damit hinsichtlich der Einwendungsbefugten identisch mit dem Kreis derjenigen, die gem. § 74 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 69 Abs. 2 S. 1, 1. Hs, § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG einen Entscheidungs- und Begründungsanspruch über ihre Einwendungen haben (307). Soweit die Zustellung auch an alle bekannten Betroffenen zu erfolgen hat, geht die Zustellungspflicht weiter als die Begründungspflicht.

305) insofern ist dieser Fall von der Zurückweisung präkludierter Einwendungen zu unterscheiden, da hier die weitere Zulassung im Ermessen der Anhörungs- bzw. Planfeststellungsbehörde liegt.

306) Skouris S. 95; Battis S. 253 f; s. dazu auch im Rahmen der Rechtsbehelfe gegen Verfahrensfehler D I 2 a S. 240.

307) a.A. Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 42, die eine Zustellungspflicht auch gegenüber nicht einwendungsbefugten Einwendern bejahen. Das steht aber im Widerspruch zu deren eigenen Auffassung zum Umfang der Entscheidungspflicht, § 74 Rnr. 26, und zum Regelungszusammenhang zwischen § 74 Abs. 2 S. 1 und § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG.

Neben den Betroffenen, die Einwendungen erhoben haben, ist auch den Betroffenen, die nur mündlich im Erörterungstermin zu den Einwendungen anderer Stellung genommen haben oder sich bislang nicht am Planfeststellungsverfahren beteiligt haben, aber der Behörde bekannt sind (308), der Planfeststellungsbeschuß zuzustellen. Das findet ebenso wie die zusätzliche Auslegungspflicht des Planfeststellungsbeschlusses der Gemeinden für etwaige weitere der Behörde nicht bekannte Betroffene gem. § 74 Abs. 4 S. 2 VwVfG seinen Grund darin, daß gegenüber sämtlichen potentiell in Frage kommenden Anfechtungslegitimierten die Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses herbeigeführt werden soll (309).

In Massenverfahren kann die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen (§ 74 Abs. 5 S. 1 VwVfG). Bemerkenswert ist dazu, daß die Zustellungsfiktion sich gem. § 74 Abs. 5 S. 3 VwVfG auf die Betroffenen und diejenigen erstrecken soll, die Einwendungen erhoben haben. Damit geht die Zustellungsfiktion über den in § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG angesprochenen Kreis hinaus, der nur die Einwendungsberechtigten erfaßt, über deren Einwendungen entschieden worden ist. Eine derartige Erweiterung wäre nicht erforderlich gewesen. Ein Zustellungsinteresse haben diejenigen, deren Einwendungen erledigt sind, nicht. Anderenfalls wäre bereits § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG lückenhaft. Die sprachliche mit § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG unabgestimmte Fassung ist offensichtlich durch die spätere Einfügung der Vorschriften über das Massenverfahren entstanden und sollte daher baldmöglichst an § 74 Abs. 4 S. 1 VwVfG angepaßt werden (310).

308) BVerwG DÖV 1980, S. 416 f; Fickert S. 485; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 74 Rnr. 42.

309) BTDr. 6/1173 S. 73; BTDr. 7/910 S. 89.

310) s. dazu Begr. BTDr. 7/4494 zu § 74 Abs. 5, S. 10: "Die Vorschrift soll unter Wahrung rechtsstaatlicher Erfordernisse die Zustellungen in den Planfeststellungen erleichtern, in denen Zustellungen in hoher Zahl vorzunehmen sind."

Wenig geklärt ist außerdem das spezielle Verhältnis zwischen § 69 Abs. 2 S. 2 VwVfG und § 74 Abs. 5 S. 2 VwVfG. Obwohl § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG auf die gesamte Regelung des § 69 VwVfG verweist und demzufolge die Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses durch öffentliche Bekanntmachung in entsprechender Anwendung des § 69 Abs. 2 S. 2 VwVfG erfaßt, bestimmt § 74 Abs. 5 S. 2 VwVfG das gleiche in leicht modifizierter Form noch einmal. Hier würde sich zur Vermeidung von Wiederholungen eine einmalige Regelung der öffentlichen Bekanntmachung anbieten. Sedes materiae könnte § 63 oder § 72 VwVfG sein.

Gem. § 74 Abs. 5 S. 4 VwVfG kann der Planfeststellungsbeschluß mit schriftlichem Antrag von den Betroffenen und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, angefordert werden. Für den Kreis der Anforderungsberechtigten gilt insofern schon das zu § 74 Abs. 5 S. 3 VwVfG Gesagte entsprechend. Von dieser Möglichkeit wird zudem erfahrungsgemäß so viel Gebrauch gemacht (311), daß dadurch die Arbeitersparnis infolge der Bekanntmachungserleichterungen wieder aufgezehrt wird. Es böte sich daher an, es von vornherein bei der Individualzustellung zu belassen. Die in Massenverfahren gewählten Behördenprivilegien wiegen die durch die Kollektivierung des Rechtsschutzwillens (312) bedingten Nachteile also keineswegs auf.

Abschließend fragt sich, ob nicht das Anforderungsrecht ausdehnend so zu verstehen ist, daß eine Übersendung des vollständigen Planfeststellungsbescheids wegen § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO vor Ablauf der Auslegungsfrist erfolgen sollte. Denn der beteiligte Bürger sieht sich z. B. bei Massen-

311) Henle Bayr. VBl. 1981, S. 10; diese Möglichkeit erwähnt auch Kopp DVBl. 1980, S. 323.

312) Schmidt-ABmann VVDStRL 34 (1975), S. 248.

verfahren in der Zwangslage, einerseits den vollständigen Text des Planfeststellungsbeschlusses durch die Auslegung nicht in Erfahrung bringen zu können, andererseits aber in Großverfahren bei relativ umfangreichen Beschlußgründen die Monatsfrist vollständig zu benötigen, um wegen der zu erwartenden Kostenlast die Erfolgsaussichten einer Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß prüfen zu lassen, Klage zu erheben und diese möglichst auch noch umgehend (§ 82 Abs. 2 S. 1 VwGO) (313), zumindest aber nach Fristsetzung durch den Kammervorsitzenden, zu begründen.

Außerhalb des Anhörungsverfahrens sind im weiteren Verlauf des Entscheidungsverfahrens trotz umfangreicher Detailregelungen demzufolge noch zahlreiche Ungereimtheiten und Unklarheiten im Begründungs- und Zustellungsverfahren erkennbar, die im vorgeschlagenen Sinn einer Lösung zugeführt werden könnten.

2. Planänderungsverfahren

Beteiligungsrechte des Bürgers in Planänderungsverfahren sind im VwVfG nur an zwei Stellen konzipiert. Zeitlich gesehen kann eine Planänderung entweder vor der Planfeststellungsentscheidung (§ 73 Abs. 8 VwVfG), z.B. aufgrund der vorgebrachten Einwendungen, oder nach der Planfeststellung vor der Fertigstellung des Vorhabens (§ 76 Abs. 2 VwVfG) erforderlich werden. Die Auswirkungen einer Planänderung auf die Bürgerbeteiligung treten sowohl in § 73 Abs. 8 VwVfG als auch in § 76 Abs. 2 VwVfG zutage.

313) zum Umfang einer ordnungsgemäßen Klageerhebung s. § 82 VwGO, dazu Kopp, VwGO § 82 Rnr. 11; im Hinblick auf § 82 Abs. 2 VwGO ist die Begründung allenfalls ergänzbar, sollte aber keinem anzukündigenden Schriftsatz vorbehalten bleiben.

a) Planänderung vor der Planfeststellung

§ 73 Abs. 8 VwVfG gewährt im Falle einer Planänderung vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses denjenigen Bürgern über das übliche Anhörungsverfahren hinausgehende Einwendungsrechte, deren Belange erstmalig oder stärker als vor der Änderung berührt werden. Diesen vom Gesetz so bezeichneten Dritten ist gem. § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG die Änderung mitzuteilen und eine zweiwöchige Einwendungsfrist zu setzen. Hiermit wollte der Gesetzgeber eine verfahrensbeschleunigende Vereinfachung treffen, um das zeitraubende Anhörungsverfahren bzw., sofern das Anhörungsverfahren noch bevorsteht, die Auslegung nicht bei jeder Planänderung wiederholen zu müssen.

Ob ihm dies für Planänderungen allgemein gelungen ist, muß aber im Ergebnis bezweifelt werden (314). Eine Mitteilungspflicht an jeden einzelnen setzt voraus, daß die davon Betroffenen oder die Einwendungsbefugten ohne weiteres ermittelt und einbezogen werden können; ja daß die Behörde sogar die in Frage kommenden Belange kennen muß, um den Kreis der Mitteilungsberechtigten exakt bestimmen zu können.

Das wird allerdings nur in den Fällen anzunehmen sein, in denen die Planänderung so geringfügig ist, daß die konkret Berührten zweifelsfrei feststehen. In ihr Gegenteil - nämlich in eine Verfahrensbelastung - verwandelt sich die Vorschrift des § 73 Abs. 8 VwVfG aufgrund ihres weiten Wortlauts, wenn die Planänderung ein Format annimmt, das über die Art der berührten Belange oder die Zahl der Betroffenen nur Mutmaßungen zuläßt. Es kann jedoch nicht

314) Einschränkungen nehmen auch Meyer/Borgs-Maciejewski § 73 Rnr. 30 vor.

Sinn dieser Regelung sein, daß bei Planänderungen vorbeugend alle auch nur annähernd in Frage kommenden Einwender und Betroffenen angeschrieben werden.

Dem Problem der unpraktikablen Handhabung des § 73 Abs. 8 VwVfG ist im Interesse einer lückenlosen Bürgerbeteiligung so zu begegnen, daß ein neuerliches Auslegungs- bzw. ein weiteres Anhörungsverfahren unvermeidbar ist, sobald der Kreis der Dritten unübersichtlich wird (315). Damit wird § 73 Abs. 8 VwVfG in seiner gegenwärtigen Fassung freilich nahezu bedeutungslos.

b) Planänderung nach Planfeststellung vor Planverwirklichung

Anders ist die Rechtslage bei einer Planänderung in der Ausführungsphase. Eine Möglichkeit der Verfahrensvereinfachung i. S. des § 73 Abs. 8 VwVfG gibt es hier von vornherein nicht. Im Regelfalle führt eine Planänderung gem. § 76 Abs. 2 VwVfG demnach ein neues Planfeststellungsverfahren herbei. Eine ergänzende Anhörung der durch die Änderung in ihren Belangen Berührten findet aber gem. § 76 Abs. 2 VwVfG ausnahmsweise dann nicht statt, wenn die Planänderung unwesentliche Bedeutung hat und die Belange anderer nicht berührt werden oder die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben.

§ 76 Abs. 2 VwVfG ist in dieser Alternativität nicht auf Anhieb konsequent. Während die Vorschrift in der ersten Alternative noch auf die Belange der Einwendungsberechtigten trotz unwesentlicher Planänderung als Anlaß für die Durchführung eines neuen Planfeststellungsverfahrens abstellt, steht es in der zweiten Alternative ausschließlich zur Disposition der Betroffenen, durch ihre Zustimmung weitere Anhörungen entbehrlich zu machen.

315) Meyer/Borgs-Maciejewski aaO. beschränken erneutes Anhörungsverfahren auf gravierende Änderungen.

Auf die - anscheinend weniger gewichtigen - Belange der Einwendungsbefugten soll es dann nicht mehr ankommen.

Ob man diese Ausschaltung der Einwendungsberechtigten durch § 76 Abs. 2, 2. Fall VwVfG nur mit der unwesentlichen Bedeutung der Planänderung rechtfertigen kann (316), ist angesichts der Frage nach der Wesentlichkeit einer Planänderung durchaus problembehaftet. Bei der Dimension heutiger Planfeststellungsverfahren kann nämlich eine Detailänderung im Gesamtplan unwesentlich sein, während sie gerade in der Person eines Privaten einen erheblichen Belang erzeugt.

Dies sei an einem Beispiel erläutert:

Im Zuge des Ausbaus einer Bundesstraße wird durch Planänderung ein privater Feldweg verlegt. Der Weg wird ständig von einem Landwirt zu seinen Feldern benutzt. Durch die Verlegung muß er beträchtliche, zeitraubende Umwege in Kauf nehmen. Der Wegeeigentümer hatte als Betroffener der Verlegung des Weges zugestimmt.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG (317) liegt eine geringfügige Planänderung vor. Wegen § 76 Abs. 2, 2. Fall VwVfG = § 18 c Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 FStrG wird der Landwirt trotz erheblicher faktischer Beeinträchtigungen mangels rechtlicher Betroffenheit nicht gehört. Hin-gegen kann die Planänderung für ihn existenzbedrohende Auswirkungen haben.

316) zur wesentlichen Änderung und zur erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren s. vergleichsweise BVerfGE 53, S. 30 ff; Ossenbühl DVB1. 1981, S. 65 ff.

317) BVerwGE 29, S. 286.

Man wird demzufolge die Rechtsprechung des BVerwG, die die Unwesentlichkeit einer Planänderung nur auf die Gesamtplanung projiziert, im Lichte des § 76 Abs. 2 VwVfG dahingehend modifizieren müssen, daß eine unwesentliche Bedeutung einer Planänderung auch im Hinblick auf die betroffenen Belange Privater vorliegen muß (318).

Gem. § 76 Abs. 3 VwVfG steht es anders als in § 73 Abs. 8 VwVfG der Planfeststellungsbehörde frei, wie sie eine notwendig gewordene Bürgeranhörung durchführt, da es keines förmlichen Anhörungsverfahrens bedarf. Die Pflicht zur Anhörung, gleichgültig ob mit oder ohne Einwendungs- und Erörterungsverfahren, folgt aus § 28 VwVfG. § 28 VwVfG ist allerdings mit der Maßgabe heranzuziehen, daß sich die Anhörungspflicht auch auf die i. S. des § 13 VwVfG "unbeteiligten" Einwendungsbefugten erstreckt (319).

Anderer Auffassung ist Kopp (320), der in § 76 Abs. 3 VwVfG nur einen Verzicht auf das Einwendungs- und Erörterungsverfahren sieht. Deshalb solle z.B. eine nochmalige Planauslegung des geänderten Planes nötig sein. Dem ist ungeachtet des Informationswertes dieses Verfahrens nicht zuzustimmen. Der Begriff des Anhörungsverfahrens i. S. des § 76 Abs. 3 VwVfG umfaßt den gesamten § 73 VwVfG, da § 73 VwVfG in der verkündeten Gesetzesfassung mit "Anhörungsverfahren" überschrieben ist (321). Deshalb wird man auf § 73 VwVfG auch nicht teilweise zurückgreifen können.

318) in diesem Sinne bereits Kopp, VwVfG § 76 Rnr. 6 und Meyer/Borgs-Maciejewski § 76 Rnr. 4, die zudem noch auf die Wirkung der Planänderung abstellen; s. dazu auch Bayr. VGH DÖV 1978, S. 766 ff zu § 17 Abs. 2 FStrG; OVG Lüneburg OVG 32, S. 449 ff für das BImSchG.

319) h.M., die allerdings § 28 VwVfG nicht ausdrücklich erwähnt; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 76 Rnr. 21.

320) Kopp, VwVfG § 76 Rnr. 8 f.

321) BGBI. I 1976, S. 1271.

c) Zusammenfassung

Insgesamt hätte sich angeboten, schon aus Gründen der Einheitlichkeit mit § 76 VwVfG, aber auch zur sachlichen Differenzierung ebenso in § 73 Abs. 8 VwVfG wesentliche von unwesentlichen Planänderungen abzugrenzen und die erweiterte Beteiligung Dritter an eine wesentliche Planänderung zu knüpfen (322). Gerade im Anhörungsverfahren hätte man sich zudem bei § 73 Abs. 8 VwVfG eine flexiblere Reaktionsmöglichkeit auf Planänderungen als eine strikte Mitteilungspflicht mit Einwendungsbelehrung wünschen können. Die Bedeutung von Regelungen zu Planänderungen sollte man nicht unterschätzen. Allein im bereits mehrfach erwähnten Planfeststellungsverfahren Flughafen München II fielen zahlreiche Planänderungen an, die immerhin 38 Aktenordner mit 377 Plänen füllten (313). Die geringe Anwendungsbreite des § 73 Abs. 8 VwVfG wird diesem praktischen Bedürfnis nach einer Verfahrenshilfe nicht gerecht (324).

3. Planaufhebungsverfahren

Von einem Planaufhebungsverfahren spricht § 77 VwVfG, wenn ein Vorhaben, mit dessen Durchführung begonnen ist, endgültig aufgegeben wird. Als *actus contrarius* zum Plan-

322) zur Verknüpfung von wesentlichen Änderungen im Kraftwerksgenehmigungsverfahren mit der Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung BVerfG NJW 1980, S. 30.

323) Henle Bayr. VBl. 1981, S.3.

324) neuestens hat das BVerwG Bayr. VBl. 1981, S. 307 nachträgliche Feststellungen zu Lärmschutzanlagen im Planänderungsverfahren zugelassen, obwohl diese Umstände im eigentlichen Planfeststellungsverfahren schon bekannt waren, aber im Planfeststellungsbeschluß eine Erweiterung des Planes ausdrücklich vorbehalten war.

feststellungsbeschluß ist hier ein Planaufhebungsbeschluß vonnöten. Dieser Beschluß ergeht ohne vorherige Bürgerbeteiligung. Aus dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs ist eine Anhörung nicht erforderlich, weil die Planaufhebung eine für die beteiligten Bürger begünstigende Wirkung hat. Dies gilt uneingeschränkt, wenn der Aufhebungsbeschluß eine faktische Folgenbeseitigung anordnet. Werden dem Unternehmer Maßnahmen auferlegt, soweit dies zum Wohle der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer nötig ist, kann auf ein förmliches Beteiligungsverfahren ebenfalls verzichtet werden. Die Regelung des § 77 S. 2 VwVfG, die wie § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG zur Erteilung von Auflagen ermächtigt, setzt voraus, daß die diesen Auflagen zugrundeliegenden rechtlichen Interessen Betroffener der Planfeststellungsbehörde aus dem Planfeststellungsverfahren bekannt sind. Im Zweifelsfalle, z.B. bei nachträglicher Änderung der Interessenlage, sind Betroffene aber gem. § 28 VwVfG anzuhören.

Betroffene sind innerhalb des Planaufhebungsverfahrens noch zusätzlich insoweit gesichert, als sie einen Anspruch auf Bekanntgabe des Planaufhebungsbeschlusses haben (§§ 13, 41 VwVfG) (325). Die gegenteilige Auffassung (326), der Planaufhebungsbeschluß sei wie der Planfeststellungsbeschluß aus Gründen der Rechtsklarheit sämtlichen Beteiligten gem. § 74 Abs. 4 und Abs. 5 VwVfG zuzustellen, widerspricht der Entstehungsgeschichte des § 77 VwVfG. Die ursprünglich in der "Münchener" Fassung vorgesehene Verweisung auf die Zustellungsvorschriften

325) h.M.: Kopp, VwVfG § 77 Rnr. 5; Ule/Laubinger S. 208; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 77 Rnr. 11; Meyer/Borgs-Maciejewski § 77 Rnr. 2.

326) Knack § 77 Rnr. 4.3.

zum Planfeststellungsbeschluß ist gestrichen worden (327), so daß sich die Veröffentlichung des Planaufhebungsbeschlusses nach den Regeln des nichtförmlichen Verfahrens richtet. Für eine Bekanntgabe des Verwaltungsakts an bloße Einwendungsführer ist wegen § 13 VwVfG deshalb kein Raum (328).

4. Zulässigkeit abschnittsweiser Planfeststellung

Keinen Niederschlag hat in den §§ 72 ff VwVfG das Phänomen der abschnittsweisen Planfeststellung gefunden. So wird seit jeher die von der Planungspraxis gem. § 7 Abs. 4 Plafer angewandte und von der höchstrichterlichen Rechtsprechung (329) gebilligte Verfahrensweise bezeichnet, die vorrangig im Verkehrswegebaurecht die Konkretisierung der Planung in Teilabschnitten mit jeweiligen für die einzelnen Abschnitte gesonderten Planfeststellungsverfahren verfolgt.

Die abschnittsweise Planfeststellung beruht auf der Zweckmäßigkeitsüberlegung (330), daß der Umfang eines Verkehrs-

327) § 62 a EVwVfG 1968 verwies auf § 60 Abs. 2 EVwVfG 1968, s. ME S. 332.

328) hier setzen sich z.B. Kopp aaO. und Ule/Laubinger aaO. in Widerspruch zu ihrer ansonsten geäußerten Auffassung, den Einwendungsbefugten ständen auch die Rechte aus dem nichtförmlichen Verfahren gem. § 13 VwVfG zu, wenn sie die Bekanntgabe auf die Betroffenen beschränken.

329) BVerwG DVBl. 1981, S. 939 f; BVerwG DÖV 1973, S. 785; BVerwG Bayr. VBl. 1966, S. 348; BVerwG Bayr. VBl. 1966, S. 24.

330) Degenhart AöR 103 (1978), S. 171; Fickert S. 147 ff; Kodal S. 707; Schmidt NJW 1978, S. 1771 FN 24; Blümel, Festgabe S. 148 f.

wegebauvorhabens es erfordern kann, zunächst nur einen ersten Teil der Streckenabschnitte planfestzustellen oder bestimmte Zwischenabschnitte wegen technischer Besonderheiten (z.B. schwieriger Bodenbeschaffenheit oder der Errichtung von Anschlußbauwerken) zunächst von der Planung auszuklammern. Obwohl in jedem abschnittsweisen Planfeststellungsverfahren eine eigenständige Bürgerbeteiligung vor der Planfeststellung eines Streckenabschnitts durchzuführen ist, liegen die Nachteile für die Effektivität einer zeitlich und örtlich auf eine Teilplanung fixierten Bürgerbeteiligung auf der Hand. Je mehr Teilstrecken geplant bzw. verwirklicht sind, desto geringer wird der Spielraum der Planungsbehörden, infolge der dadurch geschaffenen Zwangspunkte die Linienführung und die konkrete Gestaltung des Verkehrsweges für die Einwendungen der in späteren Abschnitten betroffenen Anlieger offenzuhalten (331). Die für die Teilrealisierung des Vorhabens getätigten Investitionen zwingen zu dessen Vollendung. Sie werden zu öffentlichen Belangen der Planung, die den Abwägungsprozeß mit den Einwendungen Privater vorentscheiden.

Eine derartige Verkürzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann nicht durch die Forderung nach einer umfassenden Einheitsplanung bewältigt werden. Die Dimension heutiger Verkehrswegeplanung sowie deren Eigenheit, naturnotwendig die Interessen zahlloser Anlieger zu berühren,

331) Diskussionsbeitrag von Kopf in: 52. DJT K S. 113 ff; Blümel aaO.; a.A. Manner Diss. S. 65 ff, der jedoch von einer unrealistischen Flexibilität abschnittsweiser Planung ausgeht, wenn er als Untergrenze für einen Planungsabschnitt das Gemeindegebiet zugrundelegt.

verbietet es, jedes auch nur mittelgroße Bauvorhaben (332) in ein unübersichtliches Massenverfahren mit Tausenden von Einwendern ausarten zu lassen, dessen Rechtsschutzqualität genau zweifelhaft wie die der abschnittsweisen Planfeststellung selbst wäre. Andererseits darf sich Bürgerbeteiligung nicht in der Teilnahme an der Planfeststellung für den eigenen Streckenabschnitt erschöpfen. Sobald ein vorrangig, bei Zwischenabschnitten auch nachfolgend zu planender Streckenabschnitt zumindest eine mittelbare Betroffenheit (333) in der Weise erzeugt, daß unwiderrufliche Tatsachen geschaffen werden, deren Auswirkungen auf die Rechtsstellungen späterer Beteiligter schon erkennbar sind (334), sind diese Betroffenen auch in anderen Planungsabschnitten hinzuzuziehen und auf ihre Einwendungen hin zuzulassen. Anderenfalls würde der Rechtsschutz des Bürgers, der ihm z.B. gegen die Linienführung des Verkehrsweges in vorgeschalteten Planungsverfahren unter Hinweis auf die Rechtsbehelfe gegen den Planfeststellungsbeschluß versagt wird, durch Streckenabschnitte ausgehöhlt. Entscheidend für eine Beteiligung ist nach dem Bundesfernstraßengesetz nicht eine bestimmte abschnittsweise Zugehörigkeit. Entscheidend ist die Betroffenheit bzw. die Berührtheit in eigenen Belangen, die sich allein nach subjektiven Kriterien bemißt (335).

-
- 332) allein der Ausbau der B 42 zwischen Bonn-Beuel und Königswinter (8,5 km) rief ca. 1000 Einwendungen hervor; Blümel DVBl. 1975, S. 707 FN 267.
- 333) zum Begriff s.o. C II 3 b S. 121 f.
- 334) dazu, daß vollendete Tatsachen rechtliche Betroffenheit begründen können, deren Nichtbeachtung zwangsläufig zur Rechtswidrigkeit des Abwägungsprozesses führt, s. OVG Berlin NJW 1980, S. 1123; Degenhardt aaO..
- 335) BVerwG DVBl. 1981, S. 939 f hat inzwischen auch die Anfechtung gegen den Planfeststellungsbeschluß für einen den Kläger nicht "betreffenden" Streckenabschnitt zugelassen.

5. Zulässigkeit nachgeholter Planfeststellung

Noch prekärer ist es um die Effizienz der Bürgerbeteiligung in nachgeholten Planfeststellungsverfahren bestellt. Hier sind Bauarbeiten bereits in Angriff genommen oder das Bauvorhaben ist zum Teil sogar verwirklicht, bevor das Planfeststellungsverfahren durchgeführt oder gar erst eingeleitet wird (336). Abgesehen davon, daß etwa in § 14 Abs. 2 WaStrG unter bestimmten Kautelen vorbereitende Bauarbeiten vor Abschluß des Planfeststellungsverfahrens zulässig sind, hat das BVerwG (337) die nachgeholte Planfeststellung auch im übrigen bejaht, obschon zu einem zeitlichen Vorgriff der Vorhabensverwirklichung generell kein Erlaubnistatbestand besteht.

Verschärft wird diese Rechtsprechung (338) noch dadurch, daß den Betroffenen kein Anspruch auf Nachholung eines Planfeststellungsverfahrens zustehen soll, wenn ein Vorhaben ohne jegliche Planfeststellung durchgeführt wurde. Der Rechtsschutz des Bürgers, Folgenbeseitigung oder einen Baustopp gegen das rechtswidrige Vorgehen zu verlangen, versagt, wenn die Planung verwirklicht ist. Er führt allenfalls zu einer Verzögerung der Baumaßnahme, wenn die übrige Fertigstellung Zwangspunkte bildet, die die öffentlichen Belange determinieren. Dem Mißbrauch dieses Instituts durch bewußte Unterlassung des Planfeststellungsverfahrens ist also Tür und Tor geöffnet. Das Hauptargument der Rechtsprechung (339), die das Mißbrauchsproblem sieht, ist rechtspraktischer Natur. Mit dem Verbot der Nachholung von Planfeststellungsverfahren könne ein bereits verwirklichter Plan nicht mehr legalisiert werden. Denn wenn man

336) Fickert S. 152; Kodal S. 708 f; Marschall/Schroeter/Kastner § 17 Rnr. 4.2.

337) BVerwG DÖV 1972, S. 129; BVerwG VkB1. 1965, S. 517.

338) BVerwG DÖV 1981, S. 719; BVerwG DÖV 1980, S. 516.

339) BVerwG DÖV 1972, S. 131 unter Auseinandersetzung mit der Kritik Blümels, Festgabe S. 148 ff.

die vorherige Planfeststellung verlange, dann würde nach der Aufhebung eines bereits verwirklichten Planfeststellungsbeschlusses ein neuer, nunmehr formfehler- oder ermessensfehlerfrei ergehender Beschluß stets nachträglich und eben deswegen rechtswidrig sein.

Diese Argumentation läßt sich jedoch unbeachtet, daß eine durch die Faktizität der Ereignisse beeinflusste nachgeholte Planfeststellung schon deshalb unter ganz anderen Vorzeichen steht, weil ihr Ziel nicht mehr die optimale Planlösung bei weitgehender Koordinierung der widersprechenden Belange sein kann, sondern die nachträgliche Planfeststellung final auf eine Bauwerksrechtfertigung hinausläuft. Sie kann also im eigentlichen Sinn nur formell, nicht mehr materiell heilen, da der für die Planfeststellung erforderliche Abwägungsprozeß einseitig vorbelastet ist, die ursprüngliche Planungssituation ohne Beseitigung der Baumaßnahmen unwiederholbar ist.

Das BVerwG bezieht zur weiteren Begründung vor allem die Fälle ein, in denen ein Rechtsfehler zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zwingt. Es meint, das Verbot der nachträglichen Heilung würde aus einem möglicherweise nur geringfügig rechtswidrigen Beschluß faktisch einen nichtigen Verwaltungsakt machen, obwohl Nichtigkeit im Rechtssinn nicht vorliege. Um die Fälle der durchgeführten, allerdings fehlerhaften Planfeststellungsverfahren geht es aber nicht. Deren grundsätzliche Korrigierbarkeit soll nicht in Abrede gestellt werden. Gegenstand der Diskussion über die nachgeholte Planfeststellung sind nur Bauplanrealisierungen, die gänzlich ohne Planfeststellung stattgefunden haben (340). Hier darf eine Heilung durch

340) so im Ausgangspunkt auch das BVerwG aaO.; Gegenbeispiel: Planfeststellungsverfahren ist durchgeführt worden, Kläger ist nicht beteiligt worden, s. BVerwG Bayr. VBl. 1981, S. 246.

nachträgliche Planfeststellung zumindest dann nicht eingreifen, wenn ein Mißbrauchstatbestand vorliegt, d.h. wenn bei der Planung hätte erkannt werden können, daß mit der Planverwirklichung Rechte und Interessen Privater auf dem Spiele standen, die eine Bürgeranhörung verlangt hätten. Das Bestandsschutzinteresse des Planungsträgers ist in Fällen dieser Art nicht schutzwürdig. Der vom BVerwG entschiedene Fall, in dem sich die Straßenbaubehörde vergeblich um den käuflichen Erwerb eines Vorgartengrundstücks für den Straßenausbau bemühte, dann den fast kompletten Ausbau der Straße betrieb und erst, als es nur noch um die Inanspruchnahme eines Vorgartenteils ging, das Planfeststellungsverfahren in Gang setzte, hätte wegen der Umgehung der Rechtsschutzgarantien des Klägers im Verwaltungsverfahren daher zugunsten des Bürgers ausgehen müssen. Das Unbefriedigende der derzeitigen Rechtsprechung liegt darin, daß ein Planungsträger umso ungestörter seine Planungsabsichten verwirklichen kann, desto nachträglicher er diese im Rahmen der Planfeststellung sanktionieren läßt.

6. Gedanken zur Vorverlagerung von Beteiligungsrechten aus dem Planfeststellungsverfahren in das vorgeschaltete Planungsverfahren

Selbst wenn man aber die Verfahrensrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren wie vorgeschlagen effektiver gestalten würde, verbleiben Zweifel, ob das gesamte differenzierte System der Bürgerbeteiligung in der Fachplanfeststellung nicht schon deshalb weitgehend unergiebig bleiben muß, weil vorgeschaltete Planungsverfahren sowie vorangegangene Raumordnungsverfahren, Landesprogramme und -entwicklungspläne die wesentlichen Entscheidungen längst ge-

troffen haben (341). Anlaß zu dieser Befürchtung geben zahlreiche planungsimmanente Faktoren, die in ihrer Gesamtheit darauf hinauslaufen, daß nur eine Partizipation zum richtigen Zeitpunkt auch für alle Teile nutzbringende Interessenwahrnehmung garantieren kann (342). So bedeutet der immense Kostenaufwand (343) mancher Planungen vor Eintritt in das Planfeststellungsverfahren häufig schon ein ökonomisches Hindernis, einmal getroffene Planungsentscheidungen wieder umzustößen. Dazu tritt parallel die umfangreiche Arbeitsleistung der Planungstechnokratie, die psychologisch gesehen eine Verhärtung (344) der planerischen Innovationsbereitschaft zur Folge hat. Strukturell weicht das Planungsverfahren in seinem Entscheidungsgang insofern vom gewöhnlichen Verwaltungsverfahren ab, als es einen sich zeitlich vollziehenden, langsam verdichtenden Denkprozeß (345) darstellt. Hier wird selbst aus der Sicht der Planer das Anhörungsverfahren als letzter größerer Verfahrensabschnitt vor der Beschlußfassung gleichsam als deplazierter Hemmschuh empfunden.

-
- 341) dazu grundsätzlich Erbguth Bayr. VBl. 1981, S. 580 f; Hoppe/Schlarmann Rnr. 56 ff; Schmidt-Abmann DVBl. 1981, S. 334; ders. DÖV 1974, S. 541 f; Schmitt Glaeser/König JA 1980, S. 420; Damkowski RiA 1977, S. 171 ff; Scholz VVDStRL 34 (1975), S. 196 f; Blümel DVBl. 1975, S. 695; ders., Forsthoff-FS S. 26; Knöpfle DVBl. 1974, S. 710 f; Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 195 f, 239; Brohm VVDStRL 30 (1971), S. 279 ff, 289 ff; Redeker DVBl. 1971, S. 372.
- 342) Bäumler DÖV 1981, S. 45; Blümel, Straßenplanung S. 325 ff; ders. DVBl. 1975, S. 701; Becker Diss. S. 193 ff; Damkowski RiA 1977, S. 172.
- 343) Kostenaufwand als entscheidungserheblicher Belang: s. Bayr. VGH DÖV 1981, S. 186.
- 344) Schmitt Bayr. VBl. 1974, S. 254.
- 345) Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 195; Brohm VVDStRL 30 (1971), S. 289 ff.

Sämtliche Versuche, Privaten innerhalb der vorgeschalteten Planung Gehör zu verschaffen, sind allerdings verfahrensrechtlich nicht gesichert. Praeter legem hat sich daher die ständige Übung Planbetroffener herausgebildet, bereits auf der parlamentarischen Ebene, mit Hilfe von Verbänden und Bürgerinitiativen oder unter Einsatz der sogenannten "guten Beziehungen" frühzeitig Einfluß auf das Planungsgeschehen zu gewinnen (346).

Vorschläge, diese Bestrebungen verfahrensrechtlich zu institutionalisieren, gibt es inzwischen in großer Zahl. So wird von einigen Verfassern (347) eine rechtliche Absicherung der Bürgerbeteiligung in der vorgelagerten Planung durch eine zusätzliche Offenlegung der Grundplanung oder ein Standortplanfeststellungsverfahren (348) gefordert. Andere (349) favorisieren einen mit Planern und betroffenen Bürgern besetzten Beirat, der nach einer vorherigen Bürgeranhörung über die Einwendungen die Planung einer antizipierten Selbstkontrolle unterwerfen soll. Außerdem wird vorgeschlagen, verfahrensbegleitenden sogenannten phasenspezifischen Rechtsschutz (350) entweder individuell durch die Bürger oder durch diese vertretende Repräsentanten (351), Verbände oder Kommunalkörperschaften zu gewähren.

-
- 346) Hoppe/Schlarmann Rnr. 56 FN 27; Blümel, Festgabe S. 158.
- 347) Breuer NJW 1978, S. 1565 "Wiedenfelser Entwurf"; Blümel DVBl. 1977, S. 316 ff; Redeker DVBl. 1971, S. 372.
- 348) Rengeling JZ 1978, S. 455.
- 349) Damkowski RiA 1977, S. 172 f; zu Planungsbeiräten in der Landesplanung Stich, Öffentlichkeit S. 360 f.
- 350) Schmidt-Abmann DVBl. 1981, S. 338 ff; Schlarmann Diss. S. 362 ff; Papier NJW 1977, S. 1718; Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 195 f.
- 351) Schmidt-Abmann DVBl. 1981, S. 339; ders. DÖV 1974, S. 547; Blümel DVBl. 1975, S. 707 f.

Die Schwierigkeiten dieser Vorverlagerung von Beteiligungsrechten hält der Planungsvorgang selbst bereit. Eine zu frühe Einbindung von Privaten kann den Nachteil haben, daß das Berührtsein oder das Betroffensein in eigenen Interessen oder Rechten noch gar nicht in dem Maße konkretisiert werden kann, als es notwendig wäre, um eigenen Forderungen Nachdruck zu verleihen (352). Außerdem besitzt nicht jedes Planfeststellungsverfahren so markante Einbruchstellen für eine frühzeitige Bürgerbeteiligung wie das Bundesfernstraßengesetz (§ 16 FStrG), das Bundeswasserstraßengesetz (§ 13 WaStrG) oder das Luftverkehrsgesetz (§ 6 LuftVG). Für das allgemeine Planfeststellungsrecht ist nach wie vor davon auszugehen, daß keine Verwaltungsvor- oder -zwischenakte (353) eine Verschlechterung der Rechtsposition des Bürgers indizieren, sondern ausschließlich faktische Bindungen eintreten.

Die Gerichte haben sich demzufolge bislang nicht auf die Sachkontrolle präjudizieller Teilentscheidungen eingelassen. Das BVerwG (354) steht in gefestigter Rechtsprechung auf dem Standpunkt, daß die erstmalige Anfechtung nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses durch den Bürger mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar sei, weil ihm hier noch sämtliche Einwendungen auch gegen vorangegangene Planungsentscheidungen verblieben seien.

Nichtsdestoweniger können jedoch vorprozessuale Beteiligungsrechte in früheren Verfahrensstadien die aufgezeigten Miß-

352) Schmidt-Aßmann DÖV 1974, aaO.; andeutungsweise auch Schmitt Bayr. VBl. 1974, S. 261; der die Außenwirkung dieser Planungsabschnitte verneint.

353) zur Begrifflichkeit Achterberg DÖV 1971, S. 399 ff.

354) BVerwG DVBl. 1981, S. 936 ff; BVerwG DÖV 1979, S. 517 ff, bestätigt von BVerfG DVBl. 1981, S. 374 f; BVerwG DÖV 1969, S. 283 ff.

stände beseitigen helfen. Die derzeitige Diskussion über die Vorverlagerung von Rechtsschutzelementen erinnert stark an die parallele bereits im preußischen Wasserrecht und im reichsrechtlichen Wegebaurecht aufgetretene Problematik, ob nicht die durch die außerenteignungsrechtliche Planfeststellung geschaffenen Bindungen verlangen würden, daß Bürgerbeteiligung schon vor dem Enteignungsverfahren zu praktizieren sei (355). Auch hier wurde es unumgänglich, daß sich der Schwerpunkt der Anhörungsrechte auf die außerenteignungsrechtliche Planfeststellung verlagerte.

Diese Mobilität sollte für die Entscheidungen der Zukunft richtungsweisend sein. Tatsächlich sind Planungen im zeitlichen Vorraum der Planfeststellung wegen der zunehmenden Größenordnung der Planobjekte immer phasendifferenzierter geworden (356). Eine rechtliche Ausprägung hat dieses Erscheinungsbild in den zahlreichen Vorbescheiden und Teilerrichtungsgenehmigungen des Atom- und Immissionsschutzrechtes außerhalb der Planfeststellung gefunden (357). Aber auch im Planfeststellungsrecht gehen jahrelange Raumordnungsverfahren der Standortbestimmung eines Großprojekts oder der Entscheidung über die Linienführung einer Fernstraße voraus. Hier muß der Verfahrensrechtsschutz auf diese Faktizitäten reagieren, zumal Standort- und Trassenfestlegungen den Rechtskreis des Bürgers fundamental treffen (358).

355) s.o. A I 2 b S.17 f; A I 3 S. 20 ff.

356) vgl. Schmidt-Abmann DVBl. 1981, S. 337 ff; Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 195.

357) zu den allerdings auch durch eine Abschichtung des Entscheidungsprozesses auftretenden Probleme vgl. die Referate von Breuer, Hansmann, Mutschler und de Witt zum Thema "Die Bindungswirkung von Bescheiden - insbesondere Zwischenbescheiden - und Präklusion" anläßlich des Sechsten Deutschen Atomrechtssymposiums 1979 in Münster, S. 241 ff; Büdenbender/Mutschler S. 439 ff (Zusammenfassung); Schmidt-Abmann, BVerwG-FS S. 569 ff.

358) Degenhart AöR 103 (1978), S. 175 ff; so z.B. explizit Bayr. VGH DÜV 1981, S. 186.

Ansonsten wäre das Risiko zu groß, daß bei einer verspäteten Anhörung oder Klageerhebung die durch den Zeitablauf geschaffenen vollendeten Tatsachen ebenfalls zum abwägungserheblichen Belang der Planung werden, so daß sich Planung aus sich selbst heraus rechtfertigt (359). Solange faktische Lagen durch nachträgliche Planfeststellungen, durch nachgeschobene Planergänzungsbeschlüsse und durch überschlägige Bestätigung der Vollziehungsanordnung in Eilverfahren wie bisher geduldet werden, begibt sich jede Rechtsschutzinstitution ihrer vornehmsten Aufgabe, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu kontrollieren und widrigenfalls zu korrigieren. Verwaltungsrechtsprechung droht, zur Prüfung der Entschädigungsmaßnahmen zu degenerieren (360).

Zielvorgabe für die Bürgerbeteiligung soll angesichts dieser Erkenntnisse nicht ihre schlichte Vermehrung, sondern ihre entscheidungsaktuelle Umstrukturierung sein (361). Dies wird auch gegen das Argument zunehmender Lähmung und Schwerfälligkeit der Planung durch "noch mehr" Bürgerbeteiligung einzuwenden sein. Wieviel lähmender und kostenintensiver ist es doch, bis zuletzt zumindest theoretisch sämtliche Planungsalternativen offenzuhalten, um dem Gebot der Rechtsprechung nachzukommen, daß sich Betroffene auch noch im Anhörungsverfahren und nach der Planfeststellungsentscheidung gegen die gesamte grundlegende Planung wehren können müssen?

359) Schmidt-Abmann DVBl. 1981, S. 336 ff; zu vollendeten Tatsachen s. Geulen, Kritische Justiz 1980 S. 170, 175 ff, 181 f; Ossenbühl NJW 1980, S. 1355 ff; Wahl DÖV 1975, S. 346 ff.

360) so aber Wienke Bayr. VB1. 1981, S. 299 unter Verweis auf BVerwGE 56, S. 110; s. auch BVerwG DVBl. 1981, S. 935 ff.

361) zur Beteiligung an der Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke Blümel DVBl. 1977, S. 316 ff; zu der Standortentscheidung s. auch Badura Bayr. VB1. 1976, S. 518 ff.

Konkrete Gesetz gewordene Ansätze für eine vorgezogene Mitwirkung Privater gibt es bislang nur im Städtebauförderungsgesetz (§ 4 Abs. 2 StBFG) und im Bundesbaugesetz (§ 2 a BBauG) (362). Die Erfahrungen mit diesen Präventivrechtsschutzinstituten werden von der Bundesregierung aufgrund zweier Forschungsberichte an den Bundesbauminister als hoffnungsvoll bezeichnet (363). Die Frage nach der Umsetzung dieser Möglichkeiten in das Planfeststellungsverfahren beantwortet sich gegenwärtig so, daß der Bundesverkehrsminister die Straßenbauverwaltungen der Länder angewiesen hat, Bürgerinformation zu betreiben und die Auseinandersetzung mit dem Bürger über die Linienbestimmung zu suchen (364). Bei der Neubaustreckenplanung der Bundesbahn ist bereits eine Beteiligung von Bürgern in den Raumordnungsverfahren praktiziert worden, obwohl hierzu keine gesetzliche Verpflichtung besteht. De lege ferenda könnten diese Versuche in ein Einwendungs- und Anhörungsverfahren vor Erlaß eines Standort- oder Linienführungsvorbescheids enden, der allerdings auch gerichtlich überprüfbar sein müßte (365). Damit wäre das nachfolgende Planfeststellungsverfahren von der Ungewißheit über das prinzipielle Ob der Planung befreit.

362) Ernst/Hoppe S. 92 f zum BBauG; Gestefeld S. 166 ff zum StBFG; Battis S. 29 ff.

363) Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP, BTDr. 8/3112, vom 28.8.1979 (BTDr. 8/3137); s. auch von Mutius JURA 1980, S. 110.

364) hierzu Blümel, Straßenplanung S. 325 ff; Zielvorgabe für den Bundesfernstraßenbau des Bundesministers für Verkehr VkB1. 1979, S. 574.

365) diesen Eindruck machen die Reformvorhaben des Bundesverkehrsministers nicht, die in ihrer gegenwärtigen Zielrichtung nur auf frühzeitigen Gedankenaustausch hinauslaufen; ablehnend Stich, Mitwirkung S. 355 ff.

Freilich würden diese Änderungsvorschläge in erster Linie Modifizierungen der Fachplanungsgesetze bzw. sogar der Landesplanungsgesetze, nicht so sehr des VwVfG erfordern. Gerade die vorgelagerte Planung sollte wie bisher ein Reservat des Fachplanungsrechts bleiben, weil hier je nach dem zu errichtenden Bauwerk fachspezifische Besonderheiten auftreten, die sich einer völligen Rechtsvereinheitlichung entziehen.

V Absage des VwVfG an kollektive Beteiligungsrechte?

Ober die Probleme rechtzeitiger Bürgerbeteiligung hinaus ließen nicht nur die zunehmende Anzahl Verfahrensbeteiligter, sondern auch das bereits mehrfach angesprochene Vollzugsdefizit im Umweltschutzrecht sowie die strukturell bedingten Informationslücken auf Seiten Privater zahlreiche Planungsrechtsexperten über grundlegende Verstärkungen der herkömmlichen Bürgerbeteiligung nachdenken.

Ein im Ansatz erfolgversprechender Gedanke setzte auf die Zusammenfassung von Beteiligten gleicher Interessen in organisierten Gruppen, wobei die rechtliche Konsistenz dieser Vereinigungen und deren organschaftliche Repräsentanz zunächst noch einmal offenbleiben sollten (366). Hier böte sich die Möglichkeit, mit einem Schlage zahlreiche die Effizienz des Beteiligungsverfahrens belastende Faktoren wie z.B. die drohende Lähmung des Verfahrens durch zu viele Einwender, den dadurch hervorgerufenen Schwund an Beteiligungsrechten und das Entscheidungsdefizit bei den planenden Behörden auszuräumen.

366) in dieser Abstraktion behandelt von Walter VVDStRL 31 (1972), S. 166 ff.

Indes: Überschwenglicher Optimismus auf diesem Gebiet ist bislang unangebracht. Trotz intensiver rechtspolitischer Diskussionen (367) in den vergangenen zehn Jahren über kollektive Beteiligungsmodelle ist man über die Grundsatzfrage nicht wesentlich hinausgekommen. Gesetzgeberische Konsequenzen sind mit Ausnahme der Einführung der Verbandsbeteiligung und -klage in § 29 BNatSCHG (368) ausgeblieben. Überwogen also die sachlichen Bedenken oder fehlte es am politischen Durchsetzungsvermögen alternativer Beteiligungsmodelle?

-
- 367) s. die Gutachten "Partizipation an Verwaltungsentscheidungen" von Walter und Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 147 ff bzw. S. 179 ff; die Gutachten "Organisierte Einwirkung auf die Verwaltung" von Schmidt und Bartlspenger VVDStRL 33 (1974), S. 183 ff bzw. S. 221 ff; die Anhörung des Arbeitskreises für Umweltrecht "Contra und Pro Verbandsklage" vom Oktober 1975 sowie die Diskussion und die Referate von Bender und Hansmann zum Thema "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?" auf dem 52. DJT 1978 in Wiesbaden; zum Nachweis der einschlägigen Literatur s. statt aller Bender, BVerwG-FS S. 49 FN 3; Fickert S. 499 f; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 63 FN 101.
- 368) § 29 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSCHG) vom 20.12. 1976, BGBl. I S. 3573, lautet auszugsweise:
(I) Einem rechtsfähigen Verein ist, soweit nicht in anderen Rechtsvorschriften eine inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung vorgesehen ist, Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben
....
4. in Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 28 verbunden sind,....§ 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 und § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 (Bundesgesetzblatt I S. 1253) gelten sinngemäß.

1. Die Diskussion über kollektive Beteiligungsmodelle

Breiten Raum nahm die Diskussion über Verbandsbeteiligungsmodelle ein. Obwohl die Schwerpunkte in der Erörterung der Verbandsklage (369) lagen, spielten die für und wider ausgetauschten Argumente bei Verbandsbeteiligungen (370) an Verwaltungsverfahren als vorgelagerte Station der Konfliktbewältigung eine ebenso bedeutsame Rolle, zumal Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß bei derartigen einschneidenden Veränderungen ohnehin hätten aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Vertretung des Bürgers durch Verbände veranschaulichte gleichsam den Prototyp einer interessenswahrenden Gruppenvertretung.

Weitere mediatisierte Beteiligungsformen wie die Anwaltsplanung (371), die Einrichtung eines Amtes für den Umweltschutzbeauftragten (372) und die Entnahme bürgerschaftlicher Partizipationsinstitutionen aus den Kommunalordnungen der Länder wie z.B. Bürgerversammlungen, Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid o.ä. (373) konnten zwar nicht die gleiche Publizität verbuchen, verdienen aber gleichwohl eine kritische Würdigung.

369) vgl. die in FN 367 (Teil C) S. 212 genannten Literaturstellen.

370) speziell zur Frage der Verbandsbeteiligung nehmen Stellung Bender, BVerwG-FS S. 37 ff; ders. 52. DJT K S. 20 ff; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 96 ff; Breuer NJW 1978, S. 1563; Ule DVBl. 1976, S. 428 f.

371) Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 102 ff; Pieroth DÖV 1977, S. 659 ff.

372) Bender 52. DJT K S. 28; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 106 ff; Reh binder/Burgbacher/Knieper S. 144 f; allgemein zum Bürgerbeauftragten Matthes.

373) von Mutius 53. DJT E S. 224 ff.

Ein in letzter Zeit mehr in den Blickwinkel rückender Lösungsansatz (374) könnte außerdem darin zu sehen sein, eine kollektive Vertretung des Bürgers durch die Gemeinden als Repräsentanten des Bürgers zu betreiben. Dahingehende Überlegungen fußen auf der Erkenntnis, daß es bislang ausschließlich den Gemeinden gelungen ist, in der vorgelagerten Planung eigene Klagerechte unter Berufung auf die Planungshoheit (375) geltend zu machen. In Erweiterung dieses Gedankens ist zu prüfen, ob Gemeinden nicht auch als Sachwalter ihrer Einwohner an überörtlichen Planungen teilnehmen könnten (376).

a) Verbandsbeteiligung

In den Begriff Verbandsbeteiligung kann ebenso wie in den Begriff der Verbandsklage viel hineingelegt werden (377). Dies gilt sowohl für die unscharfe Bezeichnung Verband als auch für das vorgesehene Betätigungsfeld von Verbänden (378). Im Umweltschutzrecht sind im weitesten Sinne Teilhabemöglichkeiten von Idealvereinen des bürgerlichen Rechts angesprochen, die entweder der Kontrolle objektiven Rechts in Verfolgung ihrer eigenen satzungsmäßig festgelegten Ziele oder dem Schutz der Rechte und Belange ihrer Mitglieder dienen sollen. Soweit der erstgenannte Verbandszweck uneigennützig (altruistisch) damit verfolgt werden soll, entsprechend den satzungsgemäßen Idealen rechtswidrige Zustände aufzuspüren und auf deren Beseitigung zu drängen, ist der letztere Zweck eigennützig (egoistisch), da es um die

374) Bender 52. DJT K S. 28; ders., Boorberg-FS S. 175 ff; Kopp, BVerwG-FS S. 400; Ule/Laubinger 52. DJT K S. 93 ff; Blümel VVDStRL 36 (1977), S. 264 ff; Schmidt-Abmann VVDStRL 34 (1975), S. 251.

375) BVerwGE 44, S. 151; 40, S. 323 ff; 31, S. 263 ff.

376) Blümel aa0..

377) Skouris S. 217 ff; Bender, BVerwG-FS S. 38; Weyreuther, Diskussionsbeitrag in: Contra und Pro Verbandsklage S. 24.

378) Skouris S. 213; Faber S. 9.

subjektiven Rechte der Mitglieder geht (379). Demzufolge ist von der altruistischen oder egoistischen Verbandsbeteiligung die Rede.

Berührungspunkte zwischen Verbandsbeteiligung und der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren gibt es in erster Linie bei der egoistischen Verbandsbeteiligung. Ihr soll daher im folgenden das Hauptaugenmerk gelten.

Einigkeit besteht über die Verbandsbeteiligung in dem Punkt, daß die derzeitigen Beteiligungsvorschriften des VwVfG für die Beteiligung von Verbänden keinen Raum bieten, die Belange ihrer Mitglieder geltend zu machen (380). Gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG ist zumindest eine Einwendungsbeugnis erforderlich, die nur zu der Vertretung eigener individueller Belange, nicht zu einer Vertretung im öffentlichen oder im Drittinteresse berechtigt. Noch weniger kommt eine Beteiligung von Verbänden als Betroffene in Betracht, da sie keine eigenen rechtlichen Interessen innehaben, die durch den Ausgang des Verfahrens berührt sein könnten; es sei denn, Verbände würden zur Geltendmachung rechtlicher Interessen selbst Grundstückseigentümer planbetroffener Grundstücke werden (381). Die gleiche Erwägung schließt eine Hinzuziehung gem. § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG aus. Verbände können als juristische Person zudem nicht die Rolle eines Bevollmächtigten gem. § 14 Abs. 1 VwVfG einnehmen, weil sie gem. § 12 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG

379) Skouris S. 217 ff; Bender 52. DJT K S. 26; Redeker ZRP 1976, S. 163 f; ders., Diskussionsbeitrag in: Contra und Pro Verbandsklage S. 30; Reh binder ZRP 1976, S. 158 f; Faber S. 10, 40.

380) Bender 52. DJT K S. 20 ff; nicht weiter differenzierend ders., BVerwG-FS S. 38; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 97 f.

381) Bender 52. DJT K S. 20.

nicht selbst sondern nur durch ihre Organe handlungsfähig sind (382). Dieser Befund deckt sich im Ergebnis mit der fehlenden Klagebefugnis von Verbänden im Verwaltungsprozeß (383).

Unter dieser Prämisse fragt sich, ob es wünschenswert ist, in Zukunft Verbände an Anhörungsverfahren zu beteiligen. In Frage käme die Ausweitung der Beteiligung auf eine Popularteilnahme, wie sie etwa in Genehmigungsverfahren nach dem Atomrecht und dem Immissionsschutzrecht gilt. Dann wären nämlich Verbände mit der Erhebung von Einwendungen ohne weiteres beteiligungsbefugt. Oder man erstreckt die Beteiligungsrechte ausdrücklich über § 29 BNatSchG hinaus auf Verbände mit der Folge, daß sie innerhalb des geltenden Beteiligungssystems eine Sonderstellung (384) einnehmen würden.

Die Nachteile einer Popularteilnahme sind aber bereits aufgezeigt worden (385). Die hiermit einhergehende weitere Verschlechterung der Verfahrensqualität zu Lasten der Individualeinwender würde die mit der Verbandsbeteiligung angestrebten Ziele - die optimale Vertretung privater Beteiligter - geradezu auf den Kopf stellen.

Die Einräumung eines Sonderstatus für Verbände wäre freilich gerechtfertigt, wenn sich die Aufgaben des Anhörungsverfahrens unter Einschaltung von Verbänden besser als bisher erfüllen ließen. So könnte eine organisierte Verbandsstruktur gesichertere Mitteilungs- und Aufklärungsmöglichkeiten, mehr Informations- vor allem mehr Sekundärinfor-

382) Kopp, VwVfG § 14 Rnr. 26; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 14 Rnr. 10.

383) Achterberg DVBl. 1981, S. 282 f.

384) auch Bender 52. DJT K S. 20 spricht von der besonderen Verbandsbeteiligung.

385) s.o. C II 1 a S.105 f; C II 6 S. 125 f.

tion-, qualifiziertere Vertretungsmöglichkeiten sowie Sachverständigenrat und eine gerechtere Verteilung der Kostenlast für die Beteiligten versprechen. Außerdem könnte der Bündelungseffekt (386) verbandlicher Tätigkeit dafür sorgen, daß die rechtsschutzverkürzenden Vorschriften über das Massenverfahren gar nicht erst zur Anwendung kämen, weil die Einschaltung von Verbänden Tausende von Einwendern aus dem Anhörungsverfahren heraushalten würde.

Dennoch sind gerade unter Rechtsschutzaspekten Bedenken angezeigt. Der soeben skizzierte Zuwachs an Rechtsausübung ist nur garantiert, wenn die Belange und Rechte der vertretenen Bürger gleichgeschaltet sind. Welche Folgen hat es aber, wenn die Interessen der Bürger, wie es für gewöhnlich anzunehmen ist, "polygonal" (387) auseinanderlaufen? Dies soll an einem Beispiel erläutert werden:

Bei einem Straßenbauvorhaben vertritt ein Teil der Bürgerschaft die sogenannte Tallinie, ein anderer die Hanglinie (388). Sind am Anhörungsverfahren Verbände beteiligt, kann folgendes geschehen. Verfechten zwei oder mehrere Verbände miteinander rivalisierend die eine oder andere Lösung jeweils für ihre Verbandsmitglieder, so neutralisieren sie sich unter Rechtsschutzgesichtspunkten. Trotz

386) Bender 52. DJT K S. 26; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 100; Schmidt-Abmann VVDStRL 33 (1974), S. 250; Reh binder/Burgbacher/Knieper S. 135.

387) Breuer DV 1977, S. 28; Knöpfle DVB1. 1974, S. 714; Schmidt-Abmann VVDStRL 33 (1974), S. 226.

388) zur Beachtung von Trassenvarianten im Anhörungsverfahren s. Fickert S. 187 ff.

erhöhten Aufwands findet weder für die eine noch für die andere Gruppe ein nennenswerter Zuwachs an Rechtsschutz statt. Dramatisch würde es sogar, wenn sich nur ein regional mächtiger Verband (389) der Sache annehmen würde. Seine Monopolstellung würde dafür sorgen, daß nur eine Interessenseite vehement wahrgenommen würde. Die privaten Interessen, die nicht verbandskonform sind, würden in den Hintergrund gedrängt. Rechtsschutz würde auf Kosten rechtsschutzsuchender Dritter ausgeübt. Sollten, was auch zu erwarten ist, Befürworter der Hanglinie und der Tallinie Mitglieder eines Verbandes sein, ist ein innerverbandlicher Machtkampf über das gemeinsame Auftreten nach außen programmiert (390). Bedenklich wäre hier, daß sich dann die Interessenwahrung nicht nach den Vorschriften des Planungsrechts richten würde sondern nach den privatrechtlichen selbstgesetzten Vereinsregeln und den tatsächlichen verbandsinternen Machtverhältnissen. Ob hier dem Bürger ein erhöhtes Maß an Rechtsschutz zuteil wird, ist daher mehr als ungewiß (391). Jeder, der allerdings als Abweichler aus seinem Verband ausscheidet, muß nun nicht nur die Planfeststellungsbehörde überzeugen, sondern sich auch des antithetisch argumentierenden Verbandes erwehren.

389) als Folge der Seriösitätsbestrebungen von Bender DVBl. 1977, S. 708 in § 3 Nr. 2 seines Gesetzesentwurfs durchaus denkbar, wenn sich der satzungsmäßige Tätigkeitsbereich mindestens auf das Gebiet eines Landes erstrecken soll.

390) Binnenstruktur und Meinungsbildung innerhalb von Verbänden ist in diesem Zusammenhang weitgehend unerforscht. Ebenso können sich auch Untersuchungen über Bürgerinitiativen und vergleichbare Interessengruppen auf wenig zubereitetes empirisches Material stützen; s. Achterberg VVDStRL 38 (1979), S. 86 f; ders. NJW 1978, S. 1995 ff; Schmidt JZ 1978, S. 296 f; Schuppert AöR 102 (1977), S. 369 ff; Wimmer DVBl. 1977, S. 402; Knöpfle DVBl. 1974 S. 711.

391) Wimmer aaO..

Dieses sicherlich von der Ausgangslage her nicht überpointierte Beispiel (392) sollte zeigen, daß jegliche Einführung der egoistischen Verbandsbeteiligung auf Kosten des I n d i v i d u a l rechtsschutzes geht. Die vielbeklagte Ohnmacht des Bürgers gegenüber den Planungsbehörden würde ergänzt um die Ohnmacht gegenüber den Verbänden. Die Verbandsbeteiligung aus Gründen des Rechtsschutzes in das Anhörungsverfahren des VwVfG einzuführen, wäre also zumindest ein zweischneidiges Schwert.

Das weitere Ziel der Verbandsbeteiligung an Verwaltungsverfahren ist für die Bürgerbeteiligung im Ergebnis nicht sonderlich bedeutungsvoll. Wenn nämlich die Frage auftaucht, ob ein Vollzugsdefizit im Natur- und Landschaftsschutzrecht dazu zwingt, eine objektive Rechtskontrolle über die Tätigkeit der dafür zuständigen Behörden auszuüben, so berührt das mehr den Gesetzesvollzug nach der Genehmigungsphase als das Planfeststellungsverfahren selbst. Entscheidungshilfen und Wächterdienste durch Verbände könnten zwar bei der Planfeststellung deshalb eine Rolle spielen, weil auch dort noch ein vermutetes Informationsdefizit der Planungsbehörden die Bürgerbeteiligung auslöst. Daß aber eine gedankliche Befruchtung der Behörden bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung durch Verbände im Falle ihrer Beteiligung spätere Fehler beim Vollzug verhindern könnte, wie es Bender (393) vorschwebt, klingt kaum überzeugend. Auch die Verbände könnten -so Bender- hier nur die zur Tat-

392) von der Interessenvielfalt berichtet auch Schmidt-Abmann aaO. S. 226 FN 11, der von Streitigkeiten zwischen Umweltschützern und Bauherren, zwischen betroffenen Nachbarn und verkaufswilligen Eigentümern, zwischen Arbeitnehmern, denen es um nahe und gesicherte Arbeitsplätze geht, und Rentnern und zwischen den Betroffenen alternativer Standorte untereinander berichtet.

393) Bender 52. DJT K S. 21 f.

sachenermittlung gehörenden Fakten liefern. Dies scheint jedoch zur Erforschung der allgemeinen Anschauungen und zur Unterstützung der Behörde, also zur Verwaltungshilfe, durch die ortsansässigen Bürger als originäre Informanten ebenso wenn nicht sogar besser abgesichert zu sein. Die eigentliche darauf aufbauende Hilfeleistung, die Rechtsberatung und den Sachverständigenrat, können die Verbände ansonsten ohne eigene Beteiligtenstellung erbringen. Zur Verbesserung der sogenannten "Inputphase" besteht daher für die Einführung der Verbandsbeteiligung kein echter Bedarf.

Vorteilhaft ist die Verbandsbeteiligung zwar insofern, als die kommunikative Funktion der Bürgerbeteiligung durch Verbände eine Bereicherung erfährt. Verbände können mangelnde Transparenz, Information und Publizität des Verfahrensgangs durch ihre Vermittlungsleistung kompensieren. Damit würde auch voraussichtlich eine Arbeitserleichterung der Behörden einhergehen. Dies beträfe vor allem die Gewährung der Informationsrechte. Andererseits könnte ein derartiges Vermittlungspotential die Behörden gegenwärtig dazu verleiten, ihre überobligatorischen Leistungen wie etwa die Erteilung ergänzender Auskünfte zum Plan oder die Gutachtenauslegung unter Hinweis auf die Verbandsbeteiligung auf das gesetzliche Minimum einzuschränken, was letztlich zu Lasten der nicht verbandsgebundenen Verfahrensteilnehmer gehen würde.

Man wird daher zusammenfassend die weitgehend gegen die Verbandsklage erörterten Zweifel auf die Verbandsbeteiligung übertragen müssen, wenn sie sich hier auch im wesentlichen auf verwaltungsverfahrensspezifische Erwägungen stützen.

b) Advokatenplanung

Das Institut der Anwalts- oder Advokatenplanung (394) hat es im Gegensatz zur allumfassenden Verbandsbeteiligung auf die Eingliederung der sozial schwachen, unterprivilegierten Bürger in das Planungsgeschehen abgesehen. Ihnen soll ein von der Planungsverwaltung besoldeter Planungsanwalt an die Hand gegeben werden, der ihnen die Planung erläutert, die Wünsche der von ihm Betreuten in Erfahrung bringt und ihre Interessen vor der Planungsbehörde vertritt. Das aus den Vereinigten Staaten entlehnte Modell ist zwar in den 70er Jahren in der Bundesrepublik eingehender erörtert worden, über den Städtebaubericht 1970 hinaus (395) hat es jedoch keinen Eingang in legislatorische Überlegungen zur Bürgerbeteiligung in Planfeststellungsverfahren gefunden.

Das mag daran liegen, daß der Anwendungsbereich der Anwaltsplanung mehr auf das soziale Umfeld der Planung zugeschnitten ist, wie es der Gesetzgeber in §§ 4 Abs. 2, 8 Abs. 2 StBFG für die Bürgerbeteiligung im Städtebaurecht anders als im Fachplanungsrecht zum Ausdruck gebracht hat. Nichtsdestoweniger sind auch grundsätzliche Bedenken erhoben worden, die den bisherigen Experimenten mit der Anwaltsplanung entgegengehalten werden. Die diffuse Rolle des Anwaltsplaners in seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Verwaltung einerseits und in seiner überlegenen Stellung zu seiner Klientel andererseits passe nicht ins Klischee herkömmlicher Interessenvertretung (396). Außerdem heißt es kritisch, daß Advokatenplanung einen Verwaltungsmangel verdecke, indem sie die Interessen des Bürgers zum Wohle der Allgemeinheit wahre, soweit diese der Verwaltung nicht oder nicht ausreichend gelinge (397). In der Tat wäre es hier

394) Picroth DÖV 1977, S. 659 f; Battis S. 52 f; Hartisch S. 113 f; Mayntz, Funktionen S. 346; Dienel DV 1971, S. 162 ff.

395) BTDr. 6/1497 S. 51 f.

396) Battis S. 53.

397) Picroth DÖV 1977, S. 660.

zweckdienlicher, das Übel an der Wurzel zu therapieren. Verständigungsschwierigkeiten hat die Verwaltung abzubauen. Die jedermann eingeräumte Befugnis, bei entsprechender Berührtheit Einwendungen zu erheben, setzt voraus, daß sich auch soziale Randschichten mit der Planung auseinandersetzen können. Darüberhinaus klingt bereits im Städtebaubericht 1970 die Besorgnis an (398), daß die Gruppenbildung eine ausreichende Homogenität ihrer Mitglieder bedinge, was den tatsächlichen Erfahrungen widerspreche. Angesichts dieser rechtspolitischen Kritik kann darauf verzichtet werden, eine nähere Einordnung der Anwaltsplanung in das gegenwärtige Beteiligungssystem vorzunehmen (399). Mit einer Realisierung dieses Projekts im Fachplanungsrecht ist aufgrund dieses Diskussionsstandes kaum zu rechnen.

c) Umweltschutzbeauftragter

Dem Abbau von Defiziten im Umweltschutzrecht könnte weiterhin das Amt eines Umweltschutzbeauftragten dienen. Nach dem Vorbild des Ombudsmannes skandinavischer Länder (400) und des hiesigen Wehrbeauftragten (401), Datenschutzbeauftragten (402) sowie des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten

398) BTDr. 6/1497 S. 52.

399) Pieroth aaO. hat zumindest schon einmal die Verfassungsmäßigkeit der Anwaltsplanung untersucht und bejaht.

400) hierzu grundlegend Redeker NJW 1967, S. 1298; ders. DVBl. 1964, S. 221 f; ders. in: Contra und Pro Verbandsklage S. 33; ihm folgend Breuer NJW 1978, S. 1566; Rehlinger/Burgbacher/Knieper S. 144 f.

401) s. Art. 45 b GG sowie das hierzu ergangene Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26.6.1957 (BGBl. I S. 652).

402) s. §§ 17 bis 21 BGG (Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung) vom 27.1.1977 (BGBl. I S. 201) sowie die entsprechenden Landesgesetze.

(403) könnte eine Anlaufstelle eingerichtet werden, die neben anderen Aufgaben eine Verbesserung der Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren dadurch gewährleisten könnte, daß sie über eine angemessene Berücksichtigung privater Interessen bei der Erfassung der einzelnen Belange und bei der Interessenabwägung wacht. Effektiv könnte diese Einrichtung insofern erst werden, wenn Umweltschutzbeauftragte nicht nur wie z.B. die Vertreter öffentlicher Interessen an Gerichtsverfahren (404) sondern bereits als Verfahrensbeteiligte an Planfeststellungsverfahren (405) teilnehmen würden.

Mit der Verfahrensbeteiligung müßte das Recht gekoppelt sein, im eigenen Namen sowohl hinsichtlich des Verfahrensgangs als auch hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses Aufsichtsklage zu erheben (406). Dieses Konzept würde allerdings die Befugnisse bisheriger Schutzbeauftragter erheblich übersteigen. Denn fraglich erscheint, ob auf die Individualbetroffenheit bei der Teilnahme an Verfahren und bei der Einräumung des Klagerechts verzichtet werden kann (407). Ule/Laubinger erheben unter Hinweis auf eine Entscheidung des OVG Koblenz (408) gegen eine Aufsichtsklage den Einwand, bei weisungsgebundenen Entscheidungen sei es ausschließlich Sache der übergeordneten Verwaltungsbehörden, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung durchzusetzen.

403) § 35 AuslG (Ausländergesetz) vom 28.4.1965 (BGBl. I S. 353) in der Fassung vom 25.7.1978 (BGBl. I S. 1108).

404) eingeschränkte Funktionen des Umweltschutzbeauftragten sehen Reh binder/Burgbacher/Knieper aaO.; Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 102; Redeker NJW 1967, S. 1300.

405) Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 270 f; Ule/Laubinger 52. DJT B S. 106 ff.

406) Ule/Laubinger aaO..

407) Ule/Laubinger aaO..

408) OVG Koblenz AS 9 S. 410. s. auch OVG Koblenz AS 9, S. 130 ff, 326 ff zu § 1/ Abs. 1 Alt. VwGO Rheinland-Pfalz.

zen. Für eine Ausnahmeregelung sei daher nur bei weisungsfreien Entscheidungen (z.B. von Ausschüssen) Raum, weil hier erst die Aufsichts- oder Beanstandungsklage die Überprüfung des Ausschusses gem. Art. 20 Abs. 3 GG verbürge.

Ein Klagerecht wäre jedoch unverzichtbar, um das Amt des Umweltschutzbeauftragten über eine punktuelle Mahnerrolle (409) hinaus mit echten Kontrollfunktionen auszustatten. Dabei würde weder das Gewaltenteilungs- noch das Rechtsstaatsprinzip verletzt. Denn weder das Gewaltenteilungsprinzip noch das Rechtsstaatsprinzip schreibt vor, wie die Parlamente Verwaltungstätigkeit überwachen oder Behörden sich selbst kontrollieren sollen. Gerade in den Fachplanungen, in denen sich der Staat als Unternehmer seine Planung sozusagen selbst genehmigen will, erscheint die Kontrolle durch die herkömmlichen Aufsichtsmittel anfällig. Demzufolge ist eher Kopp zuzustimmen (410), der bei Ermessensentscheidungen wegen der zusätzlich fehlenden gerichtlichen Kontrolldienste auf den Ombudsmann zurückgreifen will.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen sieht man sich im Detail der Aufgabe gegenüber, die Ausgestaltung dieses Instituts vor allem im Hinblick auf das föderalistische Prinzip bei der Verwaltungstätigkeit von Bund und Ländern im Planfeststellungsrecht zu bewältigen (411). Insofern bleibt es nicht erspart, einen Umweltschutzbeauftragten des Bundes zu bestellen, wenn der Bund Bundesrecht ausführt oder im Auftrag von den Ländern verwalten läßt, Umweltschutzbeauftragte der Länder einzusetzen, soweit die Länder Bundesrecht

409) Reh binder/Burgbacher/Knieper S. 144 f.

410) Kopp Bayr. VBl. 1980, S. 271; ders. Bayr. VBl. 1980, S. 102 f.

411) Bender 52. DJT K S. 28; damit begründet auch die Enquête-Kommission Verfassungsreform ihre generellen Bedenken gegen Parlamentsbeauftragte BTDr. 7/5924 S. 64.

als eigene Angelegenheit oder Landesrecht ausführen.

Trotz der unzweifelhaft bestehenden Schwierigkeiten soll nicht verhehlt werden, daß die Idee des Umweltschutzbeauftragten noch am ehesten verspricht, für eine versachlichte Anhörung unter Berücksichtigung der Bürgerinteressen zu sorgen, was nicht zuletzt eine abstrahierende, schwerpunktbildende Durchdringung der beteiligten Interessen bewirken könnte.

d) Bürgerversammlung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren,
Bürgerentscheid

Desweiteren soll noch auf die Möglichkeiten verwiesen werden, durch die Übernahme unmittelbarer Beteiligungsformen aus dem Kommunalrecht neue Impulse zu gewinnen, um Bürgerbeteiligung an Planfeststellungsverfahren überzeugender als bisher zu gestalten.

Erfahrungen liegen mit der Bürgerversammlung, mit dem Bürgerantrag bzw. -begehren und dem Bürgerentscheid vor (412). Allen Einrichtungen ist gemein, mehr unmittelbare Demokratie in das kommunalpolitische Leben tragen, vor allem aber auch außerhalb der Gemeindeverfassung stehende Bürgergruppierungen integrieren zu wollen. Ein praktischer Anwendungsfall ist die kommunale Planungstätigkeit bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Ob der Ertrag jedoch dem Aufwand gerecht wird, wird allgemein in Frage gestellt (413).

412) dazu von Mutius 53. DJT E S. 71 f, 224 ff;
Blümel VVDStRL 36 (1977), S. 228 ff.

413) große Skepsis bei von Mutius aaO. und Blümel aaO.
unter Hinweis auf das kommunalrechtliche Schrifttum, insbesondere auf Kühne/Meißner S. 113 ff,
116 ff, 132 ff, 139 f, 147 ff, 159 f, 161 ff,
190 ff.

Abgesehen davon, daß plebiszitäre Elemente dann mit der Verfassung kollidieren, wenn sie -wie z.B. der Bürgerentscheid (414)- im Widerspruch zur repräsentativen Demokratie der Gemeindeparlamente stehen, wird deren Effizienz auch deshalb angezweifelt, weil mit einer Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten an kommunalen Entscheidungen mangelnde Informiertheit zu Manipulationen, Demagogie und zur Lähmung der Verwaltungstätigkeit schlechthin führen kann (415). Zudem bieten Bürgerantrag oder -begehren im Vergleich zum Einwendungsverfahren, die Bürgerversammlung im Vergleich zum Erörterungstermin organisatorisch und inhaltlich nichts wesentlich Neues. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist unstreitig (416), daß Mitentscheidungskompetenzen des Bürgers wie z.B. der Bürgerentscheid in Planfeststellungsverfahren den Partizipationsrahmen überspannen würden.

Neben der Legitimationsfrage reichen die berührten Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 GG nicht aus, die Selbstentscheidungskompetenzen ihrer Inhaber zu kollektivieren (417). Das ließe sich auch nicht mit der bereits angesprochenen Vielfalt der beteiligten Interessen in Einklang bringen (418).

Damit scheiden bis auf die Einsetzung eines Umweltschutzbeauftragten die erörterten Kollektivbeteiligungsrechte aus.

414) vgl. § 21 Abs. 1 und Abs. 2 GO BW.

415) Dienel DV 1971, S. 157.

416) Breuer NJW 1978, S. 1564; ders. DV 1977, S. 28; Schmidt DÖV 1976, S. 580; ders. VVDStRL 33 (1974), S. 200; zu Einzelfällen der mitentscheidenden Partizipation Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1972), S. 184 f.

417) Breuer DV 1977, S. 28.

418) s.o. C V 1 a S. 214 f.

2. Das Verhältnis des VwVfG zu kollektiven Beteiligungsrechten

Die Schöpfer des VwVfG haben sich nicht veranlaßt gesehen, über den status quo der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsrecht hinaus mit der Kodifikation der §§ 72 ff VwVfG der Reformdiskussion vorzugreifen und eigene Reformansätze zu bieten (419). Vielmehr zeugt die Einfügung der viel kritisierten (420) §§ 17 bis 19 VwVfG davon, daß man sich mehr über die quantitativen als über die qualitativen Dimensionen der Bürgerbeteiligung Gedanken gemacht hat. Vom eher dürftigen Ergebnis der Reformdiskussion her könnte der Gesetzgeber in diesem Punkte nachträglich sogar bestätigt worden sein. Zwar fällt die Entstehungsgeschichte des VwVfG in ihrer letzten Phase in eine Zeit, in der im Bundesbaugesetz und im Städtebauförderungsgesetz die partizipatorische Zuwendung bereits erste Früchte trug (421). Die Regelungen des besonderen Verwaltungsverfahrensrechts haben aber in der öffentlichen Debatte um die Gesetzesentwürfe des VwVfG nur eine marginale Beachtung erfahren (422). Hinzu kam, daß im Mittelpunkt der Erörterungen über einen effektiven Umweltschutz in diesem Zeitraum zunächst die Verstärkung der materiellen Umweltschutzrechte stand. Ein Nachholbedarf im Verfahren ist erst erkannt worden, als das VwVfG bereits in Kraft war. Bezeichnend ist die Thematik der verwaltungsverfahrensrechtlichen Abteufung auf dem 52. Deutschen Juristentag 1978 in Wiesbaden: "Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung

419) Breuer NJW 1978, S. 1556; s. auch den Bericht des Innenausschusses, der von einer gesetzlichen Regelung der Verbandsbeteiligung schon deshalb Abstand nahm, um das baldige Inkrafttreten des Gesetzes nicht zu gefährden, BTDr. 7/4494 S. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt Einl. Rnr. 50.

420) Kopp DVBl. 1980, S. 322 f.

421) z.B. in der Vorverlagerung der Bürgerbeteiligung in § 4 StBFG und § 2 a BBauG.

422) so sind die §§ 72 ff VwVfG soweit ersichtlich keiner Einzelkritik unterzogen worden, vgl. die Schrifttumsnachweise bei Ule DVBl. 1976, S. 421 und bei Redeker DVBl. 1973, S. 744 FN 3.

notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrecht?"

Angesichts dieser zeitlichen Koordination ist das VwVfG für strukturelle Änderungen der Bürgerbeteiligung sogar noch weithin offen. Einschränkend wirkt allerdings, daß die bereits beklagte Subsidiaritätswirkung der §§ 72 ff VwVfG großen Lösungen im Fachplanungsrecht derzeit im Wege steht. Vermuten läßt sich auch schon, daß mit der Regelung des § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG eine Absage an die Beteiligung von Verbänden in der Fachplanfeststellung vorprogrammiert ist. Diese Vermutung gründet sich auf die divergierende Entwicklung im Atomrecht und Immissionschutzrecht einerseits und im Fachplanungsrecht andererseits. Mit der Voraussetzung der Einwendungsbefugnis im Planfeststellungsverfahren können nur Private ihre Individualberührtheit geltend machen, während Verbände gem. § 29 BNatSCHG ausschließlich auf die Geltendmachung von Naturschutzbelangen beschränkt sind. Im atomrechtlichen und immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist hingegen mit der Jedermann-Beteiligung auch die Verbandsbeteiligung eröffnet. Dieser Trend hält an, derweil sich die Bundesregierung vorbehalten hat (423), in der fünften Novelle zum Atomrecht die Verbandsklage einzuführen.

423) Regelungsinhalt der fünften Novelle zum Atomgesetz soll auch die Verbandsklage sein, Winters S. 108 f; Hammer GewAr. 1978, S. 14.

3. Beteiligung von Gemeinden als Möglichkeit repräsentativer Bürgerbeteiligung

Bis es daher zu langfristigen Lösungen im Planfeststellungsrecht des VwVfG (424) kommen wird, könnte als Zwischenlösung ohne weitere gesetzliche Maßnahmen den Gemeinden die Rolle eines Hüters kollektivierter Teilhaberechte zugedacht werden. Im Rahmen ihrer Planungshoheit und ihrer Verpflichtung zur Daseinsvorsorge könnten sie schon in den Verfahrensstufen der Entwicklungsplanung und der vorgeschalteten Planung tätig werden (425), in denen es nach verbreiteter Ansicht noch an der persönlichen Betroffenheit ihrer Bürger fehlt (426). Voraussetzung wäre ein erweitertes Verständnis des Umfangs gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben (427), die um die Sachwalterstellung zu ergänzen wären, zum Wohle ihrer Einwohner tätig zu werden (428).

-
- 424) zu denken ist hier zunächst an den Fünfjahresbericht, der nach der Entschließung des Bundestages vom 13.3. 1976 zum 1.1.1982 vorgelegt werden soll:
"...Die Bundesregierung wird ersucht, zum 1. Januar 1982 einen 1. Bericht über die bis dahin erfolgten Maßnahmen sowie die vorgesehenen weiteren Schritte zur Herbeiführung eines einheitlichen Verfahrensrechts vorzulegen."; BTDr. 7/4494 S. 13.
- 425) zum Verhältnis zwischen Landes- und Fachplanung zur Bauleitplanung der Gemeinden Köstering DÖV 1981, S. 689 ff; Schlarmann Diss. S. 109 ff, 183 ff.
- 426) Bender 52. DJT K S. 28; Kopp, BVerwG-FS S. 400; ders., Boorberg-FS S. 180; ders. Bayr. VBl. 1977, S. 520; Blümel VVDStRL 36 (1977), S. 268; ders. DVBl. 1975, S. 708; ders. DVBl. 1973, S. 441 f; Schmidt-Abmann VVDStRL 34 (1975), S. 251; ders. DÖV 1974, S. 547; Wahl DÖV 1975, S. 379 FN 36.
- 427) Schlarmann Diss. S. 222 ff.
- 428) Schmidt-Abmann aaO..

Über die Ableitung dieser originären Sachwalterstellung aus der verfassungsrechtlich gesicherten Selbstverwaltungsgarantie besteht aber erhebliche Unklarheit.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung (429) wird konsequent die Linie eingehalten, daß eine Klagebefugnis von Gemeinden gegen Entscheidungen in vorbereitenden Planungsverfahren nur insoweit bestehe, als die Gemeinden in ihrer eigenen Planungshoheit betroffen seien. Eine Prozeßstandschafterstellung erwachse ihnen nicht (430). Dem pflichten in der Literatur Jarass (431) und Ule/Laubinger (432) bei. Jarass meint, für eine Vertretung der Bürger durch die Gemeinden gebe es keine gesetzliche Grundlage. Ule/Laubinger sehen für eine gemeindliche Repräsentanz kein Bedürfnis, weil die individuelle Betroffenheit der Bürger zur Klageerhebung ausreiche. Sie halten eine Wächterrolle der Gemeinden für eine Umkehrung der Aufsichtsrechte des Staates über die Gemeinde, die durch die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes nicht gedeckt sei.

429) BVerwGE 44, S. 151; 40, S. 329 ff; 31, S. 264 f; BVerwG DVBl. 1980, S. 997; BVerwG DÖV 1979, S. 519; BVerwG DVBl. 1974, S. 563; BVerwG DVBl. 1973, S. 450; BVerwG DVBl. 1971, S. 187 f; BVerwG DVBl. 1970, S. 578 f; BVerwG DVBl. 1970, S. 577 f; die Rspr. erläuternd Badura Bayr. VBl. 1976, S. 519 f; ähnlich auch Bayr. VGH NJW 1980, S. 1012; Bayr. VGH Bayr. VBl. 1979, S. 626 ff; VGH Baden-Württemberg DVBl. 1977, S. 345 f; VGH Baden-Württemberg DVBl. 1976, S. 540; Bayr. VGH DVBl. 1975, S. 202 ff; OVG Lüneburg OVG 29, S. 464 ff.

430) Bayr. VGH aaO.; ablehnend insoweit auch Lerche, Bayr. VGH-FS S. 232, 237; Fickert S. 508; Jarass DVBl. 1976, S. 739.

431) Jarass aaO..

432) Ule/Laubinger 52. DJT B S. 95.

Gerade in der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie wollen aber die Befürworter (433) einer repräsentativen Gemeindeklage die Legitimation der Gemeinde erkennen, die gebündelten Interessen ihrer Einwohner wahrzunehmen. Die Begründungsansätze sind dogmatisch wenig gesichert. So stellt z.B. das VG Freiburg (434) darauf ab, daß die eine subjektive Rechtsposition verbürgende Selbstverwaltungsgarantie sich auch auf die Voraussetzungen erstrecken müsse, die erforderlich seien, um überhaupt eine Wahrnehmung eigener Befugnisse zu ermöglichen. Zu diesen Voraussetzungen würden auch die Gemeindebevölkerung, das Gemeindegebiet und die aus Gründen der Daseinsvorsorge geschaffenen öffentlichen Einrichtungen zählen. Sailer (435) sieht dagegen einen wesentlichen Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie darin, daß die auf den Staat übertragenen Aufgaben des Bevölkerungsschutzes dann wieder von der Gemeinde wahrgenommen werden müßten, wenn der Staat diese Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfülle. Dann sei die Gemeinde im öffentlichen Drittinteresse klagebefugt. Ansonsten wird überwiegend vom angestrebten Ergebnis her argumentiert, indem auf den kompensatorischen Rechtsschutz (436), das legitimierte, demokratische Repräsentationsmandat der Gemeinden (437) im Gegensatz zu den Verbänden und auf die unproblematische Institutionalisierung der repräsentativen, gemeindlichen Verfahrensbeteiligung in der gegenwärtigen Gesetzeslage (438) hingewiesen wird.

433) außer den in FN 426 (Teil C) S. 229 Genannten noch Pfaff VAr. 70 (1979), S. 23 ff; Sailer Bayr. VB1. 1978, S. 33 ff; Scholz VVDStRL 34 (1975), S. 211 FN 257; in der Rspr. pointiert VG Freiburg DVBl. 1976, S. 808 f; VG Freiburg DVBl. 1975, S. 344.

434) VG Freiburg aa0..

435) Sailer Bayr. VB1. 1978, S. 35 f.

436) Blümel DVBl. 1975, S. 708.

437) Scholz VVDStRL 34 (1975), S. 210 FN 257.

438) Schmidt-Abmann VVDStRL 34 (1975), S. 251.

Hiergegen sind zahlreiche Einwendungen zu richten. Soweit man die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie als umfassendes Schutzrecht auffaßt, auch die Voraussetzungen für die Ausübung von Selbstverwaltung zu gewährleisten, bewegt man sich dogmatisch bei der Deutung der Grundrechte als Abwehr- und Leistungsrechte auf ungesichertem Boden (439). Gemeindebevölkerung und Gemeindegebiet sind zudem eher integraler Bestandteil des Rechtsbegriffs Gemeinde als ihrer Selbstverwaltungsgarantie.

Eine gemeindliche Allzuständigkeit in der von Sailer beschriebenen Art und Weise gibt es nicht. Art. 28 Abs. 2 GG begründet keinen "ersten Zugriff" und ein späteres Wiederaufleben einer Zuständigkeit für eine Überwachung der Umweltschutznormen zugunsten der Gemeindebevölkerung. Diese Zuständigkeiten waren vielmehr immer schon staatlichen Fachbehörden überlassen, so daß eine Vertretung der Bürger auf diesem Gebiet etwa zur Sicherung der Luft- und Gewässerreinigung über die Selbstverwaltungsgarantie ausscheidet (440).

Überhaupt würde eine Vertretung der Bürger durch Gemeinden das Rollenverständnis der Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts einerseits, die nur in begrenztem Umfang berechtigt ist, sich auf ihre gemeindlichen Grundrechte zu berufen, und als Sachwalter der privaten Interessen ihrer Bürger andererseits die Frage nach der Rechtsnatur gemeindlicher Repräsentanz aufwerfen. Aus den jeweiligen

439) Redeker NJW 1980, S. 1593; Sailer Bayr. VBl. 1978, S. 35; ders. DVBl. 1976, S. 525 ff; zum ganzen ausführlich Häberle VVDStRL 30 (1971), S. 43 ff.

440) Schmidt Bayr. VBl. 1978, S. 37; Zeiler GewAr. 1978, S. 116 f; sowie VGH Baden-Württemberg DVBl. 1977, S. 345 f; VGH Baden-Württemberg DVBl. 1976, S. 540.

Gemeindeordnungen der Länder, in denen es programmatisch heißt, daß die Gemeinde verpflichtet sei, für das Wohl ihrer Einwohner zu sorgen, läßt sich jedenfalls keine Ermächtigung oder Prozeßstandschaft zur bürgerschaftlichen Interessenwahrung im Außenverhältnis ableiten (441). Dazu wäre eine derartige Regelung viel zu weitläufig und unbestimmt. Sie wäre schon eine generalklauselartige Ermächtigung für jede Form der Interessenvertretung.

Ungeklärt sind desweiteren die rechtlichen Bindungen zwischen Gemeinde und Bürger im Innenverhältnis; außerdem bedarf die Wirkung der Parallelität von Individualbeteiligung und repräsentativer Beteiligung der Koordination. Denn es ist keinesfalls unproblematisch, eine Deckungsgleichheit zwischen den gebündelten privaten und den von der Selbstverwaltungsgarantie erfaßten öffentlichen Interessen der Gemeinden zu konstruieren. Nur so läßt sich aber die Forderung des VwVfG erfüllen, daß die Beteiligten eigene Belange geltend machen müßten. Daß diese Kongruenz von der Ausgangslage her nicht so ohne weiteres vorliegt, verdeutlicht ein Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände (442), vor der Abgabe einer gemeindlichen Stellungnahme zur staatlichen Fachplanung eine Bürgeranhörung innerhalb der Gemeinde durchzuführen. Dahinter verbirgt sich, Divergenzen zwischen der Bauleitplanung der Gemeinden und den Einwendungen der Bürger zu vermeiden und einen *volonté générale* herauszuarbeiten. Dieser Filter läßt jedoch befürchten, daß private Interessen schon im Vorfeld einer Interessenselektion gemeindlichen Prioritäten zum Opfer fallen können.

441) Fickert S. 508; VGH Baden-Württemberg aaO..

442) Der Landkreis 1980, S. 7.

Ob daher nur mit einer Neubesinnung auf den Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie eine Beteiligung der Gemeinden an Planfeststellungsverfahren als Sachwalter der Bürger zu begründen ist, kann nach geltendem Recht nicht bejaht werden. Um die erweiterten Rechtsschutzmöglichkeiten kollektiver Beteiligungsformen dennoch nutzen zu können, ohne die Rechte der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG über Gebühr zu strapazieren, wäre de lege ferenda an eine ausdrückliche gesetzliche Beteiligungsbefugnis der Gemeinden im Drittinteresse sowie an eine Einräumung einer Prozeßstandschaft im EVPO, z. B. bei der Regelung von Massenverfahren, zu denken.

Eine Prozeßstandschaft oder eine Ermächtigung kommt allerdings nur soweit in Betracht, als das zur Ausübung überlassene Recht übertragbar ist. Eine Übertragbarkeit subjektiver öffentlicher Rechte ist wegen ihrer Höchstpersönlichkeit in der Regel ausgeschlossen, so daß sich mit diesem Kunstgriff Gemeinden nur in begrenztem Umfang einschalten ließen (443). Im Ergebnis muß daher der Versuch, die Nachteile von Massenbeteiligungen durch eine vermehrte Repräsentanz der Gemeinden auszugleichen, weitgehend als gescheitert angesehen werden.

443) Gierth DÜV 1980, S. 897; Wolff/Bachof I § 40 III d 1, § 43 V.

D Rechtsfolgen der Verletzung von Beteiligungsrechten -
überwiegende Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern?

Da sich die außerprozessualen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verfahrensfehler mangels Widerspruchsverfahrens darauf beschränken, durch formlose Gegenvorstellungen möglichst eine Heilung von Verfahrensfehlern durch die Nachholung der rechtlich gebotenen Handlung bereits im Verwaltungsverfahren zu erzielen (1), kommt dem gerichtlichen Rechtsschutz bei der Verletzung von Beteiligungsrechten gesteigerte Bedeutung zu. Dieser Rechtsschutz des Bürgers namentlich für die sich aus §§ 72 ff VwVfG ergebenden Mitwirkungsbefugnisse ist die Probe aufs Exempel, inwieweit Verfahrensfehler den Ausgang des Verfahrens beeinflussen und inwieweit Bürgerbeteiligung *conditio sine qua non* für ein sachlich richtiges Ergebnis ist.

Dabei ist zu befürchten, daß sich die Klagerechte des Bürgers mit zahlreichen restriktiven Elementen des Verfahrensrechtsschutzes auseinandersetzen müssen, obwohl der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebietet, daß auch das Verwaltungsverfahren bereits fehlerfrei abzu-
laufen hat.

So stellt sich zunächst in zeitlicher Hinsicht die Frage, ob ein Verfahrensfehler aufgrund der Regelung des § 44 a VwGO erstmals gemeinsam mit der ergangenen Sachentscheidung angegriffen werden kann. Klarzustellen ist darüber hinaus, ob zur Geltendmachung von Verfahrensfehlern nur diejenigen in der Lage sind, die sich mit der Klagebefugnis ausstattet auch gegen die Sachentscheidung wenden können. Weiterhin ist offen, ob sich wegen der Individualbezogenheit gerichtlichen Rechtsschutzes die Verfahrensfehlerrüge nur

1) Kopp VAr. 61 (1970), S. 219 ff.

auf Fälle bezieht, die sich auf die Verfahrensstellung des rügenden Beteiligten ausgewirkt haben. Dies vorausgesetzt gilt es, den drittschützenden Charakter von Verfahrensvorschriften zu überprüfen. Letztlich steht noch aus, ob für den Verfahrensrechtsschutz ausschließlich Verfahrenshandlungen beachtlich sind, auf denen die Entscheidung in der Sache beruhen kann.

I Prozessuale Geltendmachung von Verfahrensverstößen

1. Einschränkungen durch § 44 a VwGO

Durch die Regelung des § 44 a VwGO, initiiert durch das Inkrafttreten des VwVfG (2), ist im Hinblick auf die isolierte Verfolgung behördlicher Verfahrensfehler einige Unklarheit erzeugt worden. § 44 a S. 1 VwGO erweckt seinem Wortlaut nach den Eindruck, als sei entgegen früherer Rechtsprechung (3) die Überprüfung von Verfahrensfehlern ausnahmslos erst mit der Entscheidung zur Hauptsache möglich.

Das schliesse sowohl vorläufigen Rechtsschutz (4) während des laufenden Verwaltungsverfahrens als auch eine spezielle gegen die Verletzung gerichtete Klage aus. So restriktiv wird jedenfalls § 44 a VwGO von den bislang damit befaßten Gerichten (5) gehandhabt. Dabei wird im wesentlichen auf

2) § 97 Nr. 2 VwVfG.

3) z. B. OVG Lüneburg GewAr. 1976, S. 206, das eine einstweilige Anordnung auf Akteneinsicht in der Sache beschied.

4) dagegen Sellner S. 76, der vorläufigen Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern generell zulassen will, um Klagen gegen die Sachentscheidung "auf Verdacht" zu vermeiden; a.A. OVG Münster NJW 1981, S. 70: Ggf. nach Akteneinsicht im gerichtlichen Verfahren Erledigungserklärung mit Kostenentscheidung nach § 161 Abs. 2 VwGO.

5) BVerwG NJW 1979, S. 177; OVG Münster NJW 1981, S. 70; OVG Münster DÖV 1980, S. 222; Bayr. VGH DÖV 1980, S. 54.

die ratio legis abgehoben, § 44 a VwGO wolle vermeiden, daß Verfahrensvorschriften durch verzögernde "Anfechtungen" (6) mißbraucht würden (7).

Der Gedanke des straffen und erst nach seinem Abschluß überprüfbaren Verwaltungsverfahrens muß sich aber mit der Rechtsschutzfunktion der Verfahrensrechte auf Teilhabe, mit der Rechtsschutzgarantie sowie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (8) mit den Individualgrundrechten des Bürgers auseinandersetzen, der innerhalb eines umweltschutzrelevanten Verwaltungsverfahrens seine Rechte auf Gesundheit und körperliche Unversehrtheit einbringt. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß Grundrechtsschutz zusätzlich durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken sei und daß Grundrechte demgemäß nicht das gesamte materielle sondern auch das Verfahrensrecht beeinflussen würden (9). Im Lichte dieser Grundrechtsinterpretation haben sich mehrere Auffassungen zur Auslegung des § 44 a VwGO herausgebildet, die ihrerseits im wesentlichen auf eine eingeschränkte Betrachtung des Begriffs "Verfahrenshandlung" hinauslaufen.

So sprechen sich Pagenkopf (10) und Redeker (11) dafür aus, daß § 44 a VwGO sich nur auf die Verfahrenshandlungen beziehen solle, die keine unmittelbaren Rechte des Bürgers betreffen würden bzw. mit materiellen Entscheidungen nicht in Zusammenhang stehen würden. Battis (12) meint, nach der

6) wobei "Anfechtung" nicht i. S. des § 42 Abs. 1 VwGO gemeint ist.

7) so BVerwG aaO.; BTDr. 7/910 S. 97 f.

8) BVerfGE 53, S. 62 ff; dazu Ossenbühl NJW 1981, S. 375 ff;

9) vgl. auch BVerfGE 45, S. 335.

10) Pagenkopf NJW 1979, S. 2382.

11) Redeker/von Oertzen § 44 a Rnr. 2 bis 3 a; Redeker NJW 1980, S. 1597.

12) Battis S. 232; ders. ZRP 1975, S. 112 f.

amtlichen Begründung (13) sei nur auf die Kontrolle behördlicher Einzelakte abgestellt worden, die spezifischen Probleme komplexer Planvorgänge seien nicht erfaßt. § 44 a VwGO stehe also einer von ihm entwickelten Partizipationsklage nicht entgegen.

Dagegen spricht, daß zahlreiche mit materiellen Konsequenzen verbundene Verfahrensfragen von praktischer Bedeutung wie z.B. die Versagung des Akteneinsichtsrechts, die Nichtbeachtung von Einwendungen oder Zustellungsfehler ungeachtet des § 44 a VwGO unmittelbar gerichtlich gerügt werden könnten; mit anderen Worten: Der Anwendungsbereich des § 44 a VwGO würde auf Fälle zusammenschrumpfen, in denen ernsthaft mit einer Beanstandung des Verfahrensganges gar nicht gerechnet werden kann (14). Außerdem läßt die Ausnahmevervorschrift des § 44 a S. 2 VwGO eher den Schluß zu, daß die darin enthaltenen beiden Alternativen abschließend isolierte Verfahrensrügen begründen sollten (15). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist mit dieser Auffassung vereinbar. Entgegen Redeker, der sie als Beleg für seine einschränkende Interpretation des § 44 a S. 1 VwGO heranzieht, läßt sie den Zeitpunkt des effektiven Rechtsschutzes bei grundrechtlich abgesicherten Verfahrensvorschriften offen. Also können Verfahrensfehler in Planfeststellungsverfahren grundsätzlich erst mit den Rechtsmitteln gegen die Sache selbst geltend gemacht werden.

13) BTDr. 7/91o S. 97.

14) bezeichnend z.B. die Aufzählung bei Redeker aaO.: Entscheidungen über die Person von Sachverständigen, über die Anberaumung von Terminen, die Versendung von Akten usw..

15) im Ergebnis auch Badura in: Erichsen/Martens S. 351 f; Maurer S. 34o.

Ob diese Einschränkung des Verfahrensfehlerrechtsschutzes begrüßenswert ist, steht auf einem anderen Blatt. Zumindest in einem Punkt ist sie unsystematisch. Ein spezielles Problem wirft nämlich die ausnahmsweise zulässige isolierte "Anfechtung" von Verfahrensfehlern durch Nichtbeteiligte i.S. des § 44 a S. 2, 2. Fall VwGO in Planfeststellungsverfahren auf. Wenn es hier heißt, daß § 1 nicht bei behördlichen Verfahrenshandlungen gegen Nichtbeteiligte gilt, so drängt sich dazu die entstehungsgeschichtliche Erläuterung auf, daß damit der nicht unter § 13 VwVfG fallende Personenkreis gemeint ist (16). Welche Rechte haben dann aber die mittelbar Betroffenen (17), die nur ein rechtliches Interesse darzulegen vermögen und denen es infolgedessen einerseits an der Klagebefugnis mangelt, die aber andererseits Beteiligte i.S. des § 13 VwVfG sind? Sie sind dem Wortlaut der jetzigen Regelung zufolge in der Wahrung ihrer Beteiligungsrechte schutzlos gestellt, weil § 44 a VwGO mit dem in seinen beiden Sätzen angesprochenen Personenkreis nicht sämtliche Möglichkeiten einer Beteiligung in Planfeststellungsverfahren abdeckt.

Dennoch sollte es keinen durchgreifenden Bedenken unterliegen, daß § 44 a S. 2, 2. Fall VwGO nach Sinn und Zweck gerade für einen lückenlosen Verfahrensrechtsschutz i. S. des Art. 19 Abs. 4 GG sorgen wollte. Die entstandene Lücke wird man aus dieser Interessenlage heraus verfassungskonform so schließen müssen, daß das Verbot der isolierten "Anfechtung" von Verfahrenshandlungen sich nur auf diejenigen erstreckt, denen eine Anfechtung der Sachentscheidung möglich ist. Allen übrigen Beteiligten i. S. des Planfest-

16) h.M.: Kopp, VwGO § 44 a Rnr. 11; Redeker/von Oertzen § 44 a Rnr. 5.

17) zur Begrifflichkeit s.o. C II 3 S. 121 f.

stellungsrechts ist die Verfahrensrüge vor Gericht schon im Verlauf des Verfahrens zu gestatten, weil die von ihnen geltend gemachten Rechtspositionen sich allein auf ihre Verfahrensstellung beziehen können. Es würde sich also empfehlen, § 44 a S. 2, 2. Fall VwGO auf die Nichtklagebefugten auszudehnen.

2. Differenzierter Verfahrensrechtsschutz

§ 44 a VwGO sorgt im übrigen mit seiner Differenzierung dafür, daß Verfahrensfehlerrügen in zwei prozessual unterschiedlichen Situationen auftreten können. Auf der einen Seite geht das Rechtsschutzziel bei isolierten "Anfechtungen" dahin, die durch die gerügte Verfahrenshandlung entstandene Rechtsbeeinträchtigung des Verletzten zu beseitigen. Das gewinnt auf der anderen Seite auf die Sachentscheidung keinen unmittelbaren Einfluß, weil diese noch aussteht. Hingegen ist die Verfahrensfehlerrüge nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses darauf angelegt, den Verwaltungsakt auch materiell zu kassieren. Sie führt allerdings nicht mehr zur Heilung des Fehlers.

Die Auswirkungen dieser beiden grundverschiedenen Prozeßlagen auf die Voraussetzungen für den Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler in Planfeststellungsverfahren sollen daher im folgenden gesondert beleuchtet werden.

a) Isolierte "Anfechtung" von Verfahrensfehlern

Bei isolierten "Anfechtungen" stellt sich für die Bestimmung der Sachurteilsvoraussetzungen vorrangig die Frage nach der statthaften Klageart. Eine Anfechtungsklage oder Verpflichtungsklage kommt hierzu in den seltensten Fällen in Betracht. Die Annahme einer der beiden Klagearten scheitert nämlich in

der Regel daran, daß Verfahrenshandlungen erst auf das Zustandekommen eines Verwaltungsakts gerichtet sind. Sie sind als vorläufig, nicht als endgültig regelnde Maßnahmen zu qualifizieren (18). Gleichermaßen scheidet damit der Rechtsbehelf des § 80 Abs. 5 VwGO aus, der vorläufigen Rechtsschutz in der Situation der Anfechtungsklage gewährt.

Zu denken ist demzufolge an die allgemeine Leistungsklage, an die Feststellungsklage und an die einstweilige Anordnung. Besonderes praktisches Gewicht kommt der einstweiligen Anordnung (19) zur Durchsetzung eines Leistungsbegehrens zu, da jedenfalls eine Entscheidung über Partizipationsmängel aufgrund des Fristengefüges in Planfeststellungsverfahren nahezu ständig eilbedürftig ist, außerdem das Klagebegehren auf die Vornahme einer Handlung in Form der Zulassung zu bestimmten Beteiligungsrechten gerichtet ist. Dagegen wird die Feststellungsklage aus Subsidiaritätsgründen kaum als statthafte Klageart in Betracht kommen.

Bei der Leistungsklage und der einstweiligen Anordnung wird die Frage akut, ob nicht mit ihrer Erhebung die "Anfechtung" von verfahrensfehlerhaften Handlungen insoweit einzuschränken ist, als der Rechtsbehelf nur bei individualbezogenen Verfahrensfehlern erhoben werden kann (20). Diese Frage ist im Ergebnis zu bejahen. Dabei kann dahinstehen, ob die Klagebefugnis bzw. die Antragsbefugnis unmittelbar oder analog auch bei Leistungsansprüchen vorliegen muß (21). Jedenfalls ist im Ergebnis spätestens bei der Begründet-

-
- 18) Badura in: Erichsen/Martens S. 351; Kopp, VwGO Anhang Rnr. 37; Redeker/von Oertzen § 44 a Rnr. 1.
- 19) Sellner S. 76, der § 44 a VwGO gar nicht auf vorläufigen Rechtsschutz anwenden will; dagegen OVG Münster NJW 1981, S. 70.
- 20) BVerwG DVBl. 1974, S. 565; Badura in: Erichsen/Martens S. 352; Kopp, VwGO § 44 a Rnr. 11; Fickert S. 340: "...den, den es angeht.".
- 21) s. zu dieser Problematik Neumeyer S. 122 ff.

heit eines Leistungsanspruchs zu prüfen, ob ein eigener Anspruch auf Zulassung zur Anhörung, auf Gewährung von Akteneinsicht, auf Auskünfte usw. gerade des Klägers besteht (22).

Der Erfolg einer isolierten Verfahrensfehlerrüge steht und fällt zudem mit einem anderen Aspekt des Individualrechtsschutzes. Denn noch erheblich bedeutsamer ist die von der Rechtsprechung entwickelte an die Klagebefugnis geknüpfte Untersuchung, in welchem Umfang die sich aus einem Anhörungsverfahren ergebenden Beteiligungsrechte überhaupt drittschützenden Charakter haben.

Hier kommt das Bundesverwaltungsgericht (23) in ständiger Rechtsprechung zu dem Ergebnis, daß die Anhörungsrechte in Planfeststellungsverfahren keine subjektiven Rechte begründen würden, weil das Verwaltungsverfahren nur Verwaltungszwecken diene, den Anhörungsvorschriften allenfalls Ordnungscharakter zukäme. Dem ist auch in der Literatur mit den verschiedenartigsten ergänzenden Erwägungen zugestimmt worden. Hoppe/Schlarmann (24) sehen in der Beteiligungsschutzklage nur eine begrenzte theoretische Möglichkeit bis zum Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses. Sie schließen Rechtsbehelfe gegen eine unterlassene Anhörung aus. Battis (25) entwickelt zwar für die Bürgerbeteiligung im Städtebaurecht die Partizipationsklage, lehnt sie jedoch - aus seiner Sicht konsequent - für die Bürgerbeteiligung in der Fachplanfeststellung dezidiert ab.

22) Neumeyer S. 123.

23) BVerwGE 44, S. 239 f; 41, S. 64 f; BVerwG DÖV 1981, S. 719 betont dies ausdrücklich nochmals für das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren; BVerwG DÖV 1980, S. 517; BVerwG DÖV 1974, S. 209; a.A. wohl OVG Lüneburg GewAr. 1976, S. 206.

24) Hoppe/Schlarmann Rnr. 97 FN 139.

25) Battis S. 213 ff, insbesondere S. 217 ff.

Badura (26) führt aus, das Recht, Verfahrensmängel geltend zu machen, bestünde nur, wenn und soweit die Verfahrensregel gerade zum Schutz materiell-rechtlicher Rechtspositionen des Dritten diene oder wenn der Verfahrensregel eine eigene verfahrensrechtliche Schutzfunktion zukomme, derart, daß der Dritte unter Berufung allein auf einen ihn betreffenden Verfahrensmangel, d. h. ohne Rücksicht auf das Entscheidungsergebnis in der Sache, die Aufhebung einer behördlichen Entscheidung soll durchsetzen können.

Lediglich Skouris (27), Sellner (28) und Wolff/Bachof (29) bejahen eine Klage bzw. der zweite Verfasser vorläufigen Rechtsschutz gegen die Verletzung von Beteiligungsrechten, wobei sie allerdings das Problem nicht vertiefen, inwieweit Verfahrensrechten subjektiver Rechtscharakter innewohnt.

Entgegen der Rechtsprechung des BVerwG und des diese Rechtsprechung bestätigenden Schrifttums ist aber davon auszugehen, daß Beteiligungsrechte in Planfeststellungsverfahren als subjektive Rechte ausgestaltet sein können (30). Diese Qualifizierung kann ihnen zwar nicht schon deshalb zukommen, weil die verfahrensrechtlichen Gewährleistungen aus sich selbst heraus Schutzcharakter hätten. Denn deren Ausübung und Durchsetzung soll kein Selbstzweck sein, sondern der Ermittlung der richtigen Sachentscheidung dienen. Die Einhaltung der Verfahrensvorschriften gebietet jedoch die Mehrfachfunktionalität des Anhörungsverfahrens. Die Erfüllung

26) Badura in: Erichsen/Martens S. 352 f.

27) Skouris S. 95.

28) Sellner S. 76.

29) Wolff/Bachof III § 158 II b 4 Rnr. 14.

30) Redeker, BVerwG-FS S. 520; Blümel, Referat S. 228 ff; Kimminich, Referat S. 266.

sämtlicher Anhörungsfunktionen wäre in Frage gestellt, wenn es im Belieben der Planfeststellungs- oder Anhörungsbehörde stünde, die Formvorschriften der §§ 72 ff VwVfG einzuhalten, weil ihre Verletzung gegenüber den nicht in der Sache Legitimierten folgenlos bliebe (31). Namentlich die Erfüllung der Informationsfunktion (32) und die Erfüllung der Rechtsschutzfunktion (33) würde in die Abhängigkeit der Verwaltungsbehörden geraten.

Für die Verwirklichung der Rechtsschutzfunktion folgt daraus konsequenterweise, daß Beteiligungsrechte dann keine subjektiven Rechte darstellen können, wenn die Anhörungsrechte wie z.B. bei den Populareinwendern oder derzeit bei den Einwendungsbefugten nicht zur Verteidigung von Rechtspositionen dienen, sondern das Einbringen sonstiger Belange in das Planfeststellungsverfahren ermöglichen. Einwendungsberechtigte können sich daher nur auf die Verletzung ihrer Informationsrechte berufen.

Rechtliches Gehör steht freilich auf der anderen Seite sämtlichen Betroffenen zu, wobei sich die isolierte Geltendmachung von Verfahrensrechten wegen § 44 a VwGO auf diejenigen begrenzt, die am Ausgang des Verfahrens zwar ein rechtliches Interesse haben, eine Verletzung eigener materieller Rechte aber nicht rügen können. Ihnen muß bereits im Verwaltungsverfahren ein prozessual durchsetzbarer Anspruch auf Anhörung gewährt werden. Mit dem Planfeststellungsbeschluß ist ihre Einwirkungsmöglichkeit erschöpft, dessen Eintritt der Bestandskraft können sie nicht verhindern, ihre Beiladung im Verwaltungsprozeß hängt von der Klageerhebung Dritter ab.

31) Rehbindner/Burgbacher/Knieper S. 129: "Erst mit dem Klagerecht im Rücken werden die Einwendungen der Bürger ernst genommen."

32) vgl. Redeker aaO..

33) Blümel aaO.; Kimminich aaO..

Parallel kann zur Begründung dieses prozessualen Anspruchs eines Betroffenen auf das Verwaltungsprozeßrecht zurückgegriffen werden, das nach übereinstimmender Auffassung (34) den Beigeladenen ebenfalls einen durchsetzbaren Anspruch auf Beiladung einräumt. Auf die Artverwandtschaft zwischen mittelbar Betroffenen und Beigeladenen ist indessen schon an anderer Stelle hingewiesen worden (35).

Eine weitere Parallele ist zum Anhörungsrecht der Gemeinden in der vorgelagerten Planung zu ziehen, dessen Verletzung unter Hinweis auf die gemeindliche Planungshoheit auch nach Ansicht des BVerwG (36) gerügt werden kann, ohne daß es entsprechende positivrechtliche Verfahrensvorschriften im Planungsrecht für die Gemeinden geben muß. Wieviel eher muß dann ein Verfahrensrechtsschutz durchgreifen, der gestützt auf Art. 103 GG schon seine konkreten Ausprägungen im Gesetz gefunden hat? Dem BVerwG ist in diesem Punkte vorzuhalten, daß es bislang versäumt hat, sich bei dem Vergleich Bürger-Gemeinde mit der Herleitung eines subjektiven Rechts aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör überhaupt auseinanderzusetzen.

Danach sind Leistungsklagen oder einstweilige Anordnungen zur Sicherung von Verfahrensrechten zulässig, wenn ihre Nichteinhaltung mittelbar Betroffenen den Anspruch auf rechtliches Gehör verkürzt.

b) Die Sachentscheidung beeinträchtigende wesentliche Verfahrensfehler

Im Gegensatz zur isolierten "Anfechtung" von Verfahrensfehlern hängt gem. § 44 a S. 1 VwGO der gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen

34) Kopp, VwGO § 65 Rnr. 22; Redeker/von Oertzen § 65 Rnr. 25.

35) s. o. C II 3 b S. 122 f.

36) BVerwGE 56, S. 137; BVerwG DÖV 1980, S. 517.

geltend gemachte Verfahrensfehlerrechtsbehelf von keinen Sachurteilsvoraussetzungen ab. Mit Rechtsbehelf i. S. des § 44 a S. 1 VwGO ist nämlich keine gesonderte, mit dem Rechtsbehelf in der Hauptsache etwa im Verhältnis der objektiven Klagehäufung stehende Klagemöglichkeit gemeint sondern nur die Rüge von Verfahrensfehlern im Rahmen des gegen die Hauptsache gerichteten Rechtsbehelfs (37). Die zur Zulässigkeit einer Beteiligungsschutzklage vorgenommene Prüfung erübrigt sich daher bei einer Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluß. Damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, daß die hierzu erörterten Probleme in ähnlichem Gewand bei der Begründetheitsprüfung eines Verfahrensfehlers erneut auftreten.

aa) Die Anfechtungssituation

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Klageziel einer gegen einen Planfeststellungsbeschluß gerichteten Anfechtungsklage, das gem. § 113 VwGO auf Aufhebung dieses Verwaltungsakts gerichtet ist. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Die Prüfungsreihenfolge gilt gleichermaßen für Sach- wie für Verfahrensfehler. Denn trotz der dienenden Funktion des Verfahrensrechts ist es kein Recht zweiter Klasse, sondern - wie die gravierenden Folgen der Nichtigkeit von Gesetzen und Satzungen bei Formfehlern zeigen - tragende Säule eines dem Rechtsstaatsgebot standhaltenden Hoheitsakts (38).

37) Kopp, VwGO § 44 a Rnr. 7; ders., VwVfG § 97 Rnr. 6; Redeker/von Oertzen § 44 a Rnr. 4; Meyer/Borgs-Maciejewski § 97 Rnr. 19; a.A. Steikens/Bonk/Leonhardt § 97 Nr. 3 Rnr. 6.

38) zur Bedeutung des Verfahrensfehlers für die Aufhebung von Verwaltungsakten Badura in: Erichsen/Martens S. 352 ff; Bettermann, Ipsen-FS S. 287 ff; Kopp, BVerwG-FS S. 401; Papier, Staat und Recht Heft 424 S. 7 ff.

Rechtswidrig ist demzufolge ein Verwaltungsakt schon dann, wenn er nur formelle Fehler aufweist (39). Ein Verfahrensfehler in Planfeststellungsverfahren begründet die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses i. S. des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.

Daraus folgt nicht ohne weiteres, daß ein verfahrensfehlerhafter Planfeststellungsbeschluß der Aufhebung bedarf. Schließt man sich allerdings der These vom Schutznormcharakter der Anhörungsrechte an, so stellt ein verfahrensfehlerhaft zustandegekommener Planfeststellungsbeschluß auch eine Rechtsverletzung dar, sofern die verletzte Verfahrensnorm im konkreten Falle diesen Rechtsschutzcharakter aufweist und gerade auch der Kläger betroffen ist (40). Deshalb hat z. B. Kopp (41) u.a. unter Rückgriff auf § 45 VwVfG für den Verwaltungsprozeß ausgeführt, daß das Gericht einen Verwaltungsakt allein schon deshalb und ohne Rücksicht darauf, ob er auch bei rechtzeitiger Beteiligung nicht anders hätte ausfallen können, aufheben müsse, wenn der Verwaltungsakt von einem Betroffenen angegriffen würde, der am Verfahren nicht beteiligt worden sei.

39) dieser an sich selbstverständlich klingende Satz war bis vor geraumer Zeit keineswegs gesicherte Rspr., vgl. dazu die Hinweise auf die Rspr. der OVG und VGH bei Papier aaO. S. 10; erst BVerwGE 24, S. 32 scheint hier Klarheit geschaffen zu haben; Kodat S. 832; s. auch noch Weyreuther DVBl. 1972, S. 94.

40) hier tauchen die bei der Zulässigkeit der isolierten "Anfechtung" geprüften Punkte im Rahmen der Rechtsverletzung gem. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO wieder auf.

41) Kopp, BVerwG-FS S. 401.

bb) Die an der Sachentscheidung orientierte Verfahrens-
fehleranfechtung

Diese von einer Sachentscheidung völlig unabhängige Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses, der allein auf § 113 VwGO gestützt wird, unterliegt jedoch Bedenken. Wenn man nämlich einmal den Fall ausklammert, daß ein Drittbelasteter einen Verwaltungsakt anfechtet und erst einmal seine subjektiven Verfahrensrechte darlegen muß, kann der Adressat eines belastenden Verwaltungsakts diesen mit jedem Verfahrensfehler zur Aufhebung bringen, weil einen Adressaten eben aus dieser seiner Stellung heraus jede Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts in seinen Rechten verletzt. Aus Gründen der Prozeßökonomie und des Rechtsschutzes (42) wäre es indessen sowohl bei Adressaten als auch bei Drittbetroffenen wenig sinnvoll, das Verwaltungsverfahren in vollem Umfang wieder aufzurollen, wenn bereits zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung feststeht, daß auch die Beachtung der verletzten Verfahrensnorm keineswegs zu einem anderen Ergebnis in der Sache geführt hätte. Dieser Gedanke, in den Prozeßordnungen sämtlicher Gerichtsbarkeiten in den Abschnitten Berufung und Revision verankert (43), ist in § 113 Abs. 1 VwGO zu kurz gekommen.

Eine Begründung für eine einschränkende Interpretation des § 113 Abs. 1 VwGO könnte § 46 VwVfG leisten, der für

42) man würde dem Kläger keinen Gefallen erweisen, wenn man einen Verwaltungsakt "nur" wegen eines Verfahrensfehlers aufheben würde, dann aber das gesamte Verfahren mit demselben Sachergebnis wiederholen müßte.

43) §§ 130 Abs. 1 Nr. 2, 144 Abs. 4 VwGO; 126 Abs. 4 FGO; 159 Abs. 1 Nr. 2, 170 Abs. 1 S. 2 SGG; 539, 563 ZPO.

die Erheblichkeit von Verfahrensfehlern nach Erlaß des Verwaltungsakts auch von den Verwaltungsgerichten zu beachten ist. § 46 VwVfG geht davon aus, daß die Aufhebung eines Verwaltungsakts nicht wegen eines Verfahrensfehlers bean- sprucht werden kann, wenn keine andere Entscheidung hätte getroffen werden können. Der Konditionalsatz stellt hin- gegen in Frage, ob § 46 VwVfG für eine Entscheidung in planerischer Gestaltungsfreiheit gilt. Mit Bettermann (44) ist die ratio legis des § 46 VwVfG so zu verstehen, daß Verfahrensfehler nur dann unbeachtlich sein sollen, wenn die Behörde ohnehin keine Alternativen hat, der Verwaltungs- akt also auch ohne den Verfahrensfehler in der gleichen Art und Weise hätte ergehen müssen. Damit erstreckt sich § 46 VwVfG ausschließlich auf gebundene Verwaltungsakte und auf die Ermessensentscheidungen, bei denen sich die Aus- übung des Ermessens auf "Null" reduziert hat. (45).

-
- 44) Bettermann, Ipsen-FS S. 275 ff; so auch Maurer S. 188 und Ossenbühl NJW 1981, S. 376; a. A. wohl Bayr. VGH Bayr. VBl. 1981, S. 404, der Ermessensentscheidungen dann einer Prüfung gem. § 46 VwVfG unterziehen will, wenn bei konkreter Betrachtungsweise ein Einfluß des Verfahrensfehlers auf die Sachentscheidung auszu- schließen sei (hier: Befangenheit); allerdings spricht gegen eine Anwendung des § 46 VwVfG auf diese Fälle die Entstehungsgeschichte, § 36 des EVwVfG, letzter Fall, der die Aufhebung von Ermessensentscheidungen betraf, ist nicht Gesetz geworden; vgl. ME S. 320; so auch Hoppe/Schlarmann Rnr. 95; Stelkens/Bonk/Leonhardt § 46 Rnr. 1.
- 45) a.A. Degenhart DVB1. 1981, S. 201 ff, der § 46 VwVfG auch auf Entscheidungen erstrecken will, denen eine planerische Gestaltungsfreiheit zugrundeliegt und die von Drittbetroffenen angefochten werden; Ossenbühl NJW 1981, S. 275 ff wendet § 46 VwVfG ebenfalls auf Teilgenehmigungen im atomrechtlichen Genehmigungsver- fahren an.

Bei Ermessensentscheidungen könnte eine einschränkende Verfahrensfehleranfechtung allerdings auf eine analoge Anwendung der §§ 130 Abs. 1 Nr. 2, 144 Abs. 4 VwGO; 126 Abs. 4 FGO; 159 Abs. 1 Nr. 2, 170 Abs. 1 S. 2 SGG und 539, 563 ZPO gestützt werden. Danach begründen nur wesentliche Fehler (46) die Aufhebung der gerichtlichen Entscheidung der Vorinstanz. Wesentlich sind sie, wenn feststeht, daß sich die Entscheidung selbst nicht aus anderen Gründen als richtig darstellen, der Verfahrensfehler für das Sachergebnis kausal geworden sein kann und mithin die Entscheidung in der Sache auf der Verletzung beruhen kann.

Eine Regelungslücke bei der Überprüfung des Verwaltungsverfahrensrechts ist an der Nahtstelle zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß vorhanden, wie die unvollkommene Vorschrift des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO auf der einen Seite sowie die vorerwähnten Parallelvorschriften für die Überprüfung gerichtlicher Verfahrensfehler der Vorinstanzen auf der anderen Seite belegen. Entscheidende Bedeutung kommt daher der Frage zu, inwieweit die Überprüfung des Verwaltungsverfahrens mit der des Gerichtsverfahrens vergleichbar ist. Eine wichtige Querverbindung stellt hier die hypothetische Betrachtung des Kausalverlaufs ohne Verfahrensfehler dar.

Im Rechtsmittelrecht gibt es dazu zwei Betrachtungsweisen. Bei einer Revisionsentscheidung, die Verfahrensfehler nur als Rechtsfehler bei bereits feststehendem Tatsachenstoff aufdecken kann, muß eine Kausalität für das Ergebnis schon dann bejaht und das Urteil des Vordergerichts aufgehoben werden, wenn nur die Möglichkeit besteht, daß die Entscheidung ohne den Verfahrensmangel anders ausgefallen wäre.

46) so auch die h. M. im Planfeststellungsrecht: Fickert S. 340 unter Hinweis auf BVerwGE 29, S. 284; 24, S. 32; Kodal S. 832.

Ansonsten ließe sich die Ungewißheit darüber, ob sich bei Vermeidung des Fehlers eine günstigere Sachlage für den Rechtsmittelführer ergeben hätte, nicht beseitigen.

Bei Berufungsentscheidungen, die Verfahrensfehler im Lichte einer erneuten Tatsachenaufklärung beurteilen, kommt es darauf an, ob der Verfahrensfehler auch noch nach Ausschöpfung aller Aufklärungsmöglichkeiten das angefochtene Urteil beeinflußt haben kann. Hier kann es wegen der Feststellung neuer Tatsachen zu einer Bestätigung des angefochtenen Urteils kommen, obwohl das gerichtliche Verfahren der Vorinstanz einen wesentlichen Mangel aufwies (47).

Beide Fälle decken sich nicht vollkommen mit der Situation eines Verwaltungsgerichts, das die formelle Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses überprüfen muß. Denn einerseits ist es gem. § 86 Abs. 1 VwGO ähnlich wie das Berufungsgericht an die bisherigen tatsächlichen Feststellungen nicht gebunden. Andererseits ist es vergleichbar mit einem auf die Rechtsfehlerprüfung beschränkten Revisionsgericht gem. § 114 VwGO nicht befugt, eine eigene planerische Abwägung an die Stelle der Planfeststellungsbehörde zu setzen, also bei der Feststellung von Verfahrensmängeln eine eigene Ermessensentscheidung zu treffen.

Tendenziell spricht aber einiges dafür, eine Anpassung des Prüfungsumfangs von Verfahrensmängeln im Verwaltungsverfahren an die revisionsrechtliche Betrachtungsweise vorzunehmen. Bei Planfeststellungsverfahren beschränkt sich die

47) vgl. auch Papier, Staat und Recht Heft 424, S. 12 ff; a.A. Kopp VAr. 69 (1970), S. 219 ff, der keine Einschränkung des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO vornimmt, dessen Votum für die Anfechtbarkeit von Verfahrensfehlern den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aber sogar zu Lasten des Bürgers strapaziert, wenn der keine Sachentscheidung erhält, obwohl diese im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung feststeht.

Nachprüfung des Gerichts auf Abwägungsfehler. Das schließt eine unbegrenzte Sachaufklärung über tatsächliche Faktoren aus, die das Abwägungsergebnis beeinflussen haben könnten.

Die Verwaltungsgerichte sind daher analog §§ 132 Abs. 1 Nr. 3, 144 Abs. 4 VwGO i.V.m. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO zur Aufhebung eines verfahrensfehlerhaften Verwaltungsakts verpflichtet, wenn sich den revisionsrechtlichen Prüfungsmaximen bei gerichtlichen Verfahrensfehlern entsprechend die abstrakte Möglichkeit (48) nicht ausschließen läßt, daß dieser Verfahrensfehler auf das Abwägungsergebnis Einfluß genommen hat.

II Beispiele

Damit ist noch nichts darüber gesagt, wann im einzelnen diese Möglichkeit anzunehmen ist. Die folgenden Beispiele sollen hierzu eine konkretere Vorstellung vermitteln.

1. Die Unterschreitung der Auslegungsfrist

Ein bekanntes und immer wieder zitiertes Beispiel (49) ist der Entscheidung BVerwGE 29, S. 282 ff zu entnehmen. Dort wurde vom Kläger die Unterschreitung der Planauslegungsfrist um zwei Tage gerügt. Der Kläger hatte dennoch zeitig Einwendungen erhoben.

Das BVerwG hat diese Verfahrensfehlerrüge zu Recht mit dem Argument zurückgewiesen, daß das Abwägungsergebnis nicht zu Lasten des Klägers beeinträchtigt worden sei, weil dessen Belange und Rechte in den Abwägungsvorgang hätten eingestellt werden können. Daß möglicherweise die Teilhaberechte Dritter

48) Bettermann aaO. S. 294; Papier aaO. S. 14 f.

49) Fickert S. 340; Kodal S. 832.

durch die Fristunterschreitung geschmälert sein könnten, verletze kein Mitwirkungsrecht des Klägers.

2. Unterlassene Anhörung nach Planänderung

Hingegen stellt es einen wesentlichen Verfahrensmangel dar, wenn nach bereits erfolgter Anhörung der Plan geändert wird, der Kläger von der Planänderung aber nicht benachrichtigt wird (50). Denn insofern ist keineswegs auszuschließen, daß der Kläger auf den geänderten Plan bezogene neue Einwendungen erhoben hätte, die eine andere Würdigung und Abwägung des Planmaterials erfordert hätten (51). An der Kausalität würde es allerdings fehlen, wenn sich im Verwaltungsprozeß herausstellt, daß der Kläger nach der Änderung keine weiteren Einwendungen erhoben hätte oder diese, wenn er es getan hätte, jedenfalls nicht neu gewesen wären (52).

Unzutreffend wäre allerdings der Hinweis, mit dem bei der Behandlung von unterlassenen Anhörungen auch noch das BVerwG

50) Fickert S. 341 schildert einen ähnlichen Fall; eine andere Frage ist es, ob die erhobenen Einwendungen zum geänderten Plan in Bezug gesetzt wurden. Ist deren Abwägung nur nach der überholten Planung erfolgt, liegt ein Abwägungsfehler vor, der die materielle Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses ausschließt.

51) BVerwGE 27, S. 301; 24, S. 32.

52) ähnlich Sendler AÖR 94 (1969), S. 150 f: "Nur vermag ich, wenn dieser Regelfall (Anm. die Möglichkeit einer anderen Entscheidung bei Ermessensentscheidungen) nicht vorliegt, nicht einzusehen, weshalb etwa eine unterlassene Anhörung bei einem Ermessensakt zur Aufhebung soll führen müssen, wenn sich vor Gericht herausstellt, daß der Betroffene bei seiner Anhörung allenfalls Abwegiges vorgebracht hätte.".

operierte (53): Ein wesentlicher Verfahrensfehler brauche bei unterlassener Anhörung im Einzelfalle deshalb nicht vorzuliegen, weil diese auch noch im nachfolgenden Verwaltungsstreitverfahren nachgeholt werden könne. Für das Planfeststellungsverfahren trifft diese Erwägung deshalb nicht zu, weil hier die originäre kausale Verknüpfung zwischen Anhörungsgegenstand und Interessenabwägung vom Verwaltungsgericht nur überprüft, nicht ersetzt werden kann.

3. Rechtswidrige Zurückweisung des Anspruchs auf Akteneinsicht

Problematischer erscheint folgender Fall: Einem Betroffenen wird zu Unrecht die Akteneinsicht verweigert, weil ihm nach Auffassung der Anhörungsbehörde das berechtigte Interesse fehlen soll. Dem Betroffenen kam es darauf an, Einsicht in ein Sachverständigengutachten zu nehmen, um seine Einwendungen mit einem auf der Einsicht basierenden Gegengutachten zu untermauern. Das besagte Sachverständigengutachten befand sich aber zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht in den Planunterlagen.

Hier könnte man kurzschlüssig damit argumentieren, daß die falsche Bescheidung deshalb unschädlich gewesen sei, weil der Kläger das Gutachten ohnehin nicht hätte studieren können, selbst wenn er Akteneinsicht erhalten hätte. Das berücksichtigt allerdings nicht, daß der Verfahrensfehler den Kläger irrig veranlaßt haben könnte, auf eine Wiederholung seines Antrags zu verzichten, als das Gutachten eintraf. Beruht das Fehlen eines Gegengutachtens auf diesem Irrtum, ist der Abwägungsprozeß durch die geschilderten

53) eine Abwägungsentscheidung ist ohne Anhörung der Planbetroffenen in der Regel nicht denkbar, denn Abwägen ist nur möglich, wenn die Beteiligten die Gelegenheit hatten, der Behörde das gesamte Für und Wider zu unterbreiten, BVerwG DVBl. 1965, S. 26.

Verfahrensmängel beeinflußt, weil möglicherweise gewichtige Gegengründe gegen das Vorhaben unerörtert blieben.

Falsch wäre es, wenn das Verwaltungsgericht das im Prozeß nunmehr vorhandene Gutachten des Klägers selbst bewerten würde und dann zur Feststellung käme, daß es die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde nicht hätte beeinflussen können. Denn dann würde sich das Verwaltungsgericht selbst ans Abwägen begeben (54), anstatt eine Abwägungsfehlerkontrolle durchzuführen.

4. Absolute Verfahrensmängel: Gänzlich unterlassenes Anhörungsverfahren

Letztlich soll noch die Frage erörtert werden, ob dem Planfeststellungsverfahren durch die Verletzung von Partizipationsvorschriften derart schwere Fehler anhaften können, daß der Planfeststellungsbeschluß eo ipso nichtig ist, ohne daß es auf eine Kausalität zwischen Fehler und Sachentscheidung ankommt. Als Beispiel kommt hier der Fall in Betracht, daß die Planfeststellungsbehörde ein gesetzlich vorgesehenes Anhörungsverfahren vollständig unterläßt (55).

Absolute Verfahrensfehler enthält der Positivkatalog des § 44 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwVfG, der zwar auch für Planfest-

54) ein weiteres instruktives Beispiel bietet OVG Münster VkB1. 1974, S. 734.

55) Hoppe/Schlarmann Rnr. 93; Marschall/Schroeter/Kastner § 18 Rnr. 6; Schotthöfer Bayr. VBl. 1968, S. 344; VG Arnsberg DVBl. 1981, S. 648 ff (mit zustimmender Anmerkung von de Witt ebenda) hat bei unterlassener erneuter Anhörung nach einer Planänderung in einem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren einen wesentlichen zur Aufhebung der Genehmigung führenden Verfahrensfehler angenommen.

stellungsverfahren gilt (56), aber eher auf Verwaltungsakte und das dazu erforderliche Verfahren im nichtförmlichen Verfahren zugeschnitten sein dürfte.

Darüber hinaus kann ein Planfeststellungsbeschluß gem. § 44 Abs. 1 VwVfG nichtig sein. Ein unterlassenes Anhörungsverfahren stellt einen schwerwiegenden Verfahrensmangel dar, weil es dann an den Voraussetzungen fehlt, unter denen die Planfeststellungsbehörde ihr Planungsermessen ausüben kann (57). Der mit der Anhörung verbundene Zweck, Entscheidungsgrundlagen über alle berührten Interessen für den Abwägungsvorgang zu gewinnen, wird verfehlt. Dieser Mangel ist auch offenkundig, wenn im Planfeststellungsbeschluß keine Auseinandersetzung mit den privaten Belangen erfolgt. Anderer Meinung könnte man nur sein, falls sich die Planfeststellungsbehörde bemüht hätte, die privaten Belange aus anderen ihr zugänglichen Quellen (58) zu ermitteln. Dann würde die Offenkundigkeit des Fehlers entfallen.

Insgesamt ist es daher nicht ausgeschlossen, daß eine Fehlerevidenz bei der Nichtbeachtung von Beteiligungsrechten zur Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führt.

56) Steikens/Bonk/Leonhardt § 72 Rnr. 42.

57) BVerwG DVBl. 1969, S. 360; Zeller DVBl. 1973, S. 600, der Rechtswidrigkeit der Planung in jedem Fall bei unterlassener Anhörung der in ihrer Planungshoheit betroffenen Gemeinden annimmt; Diekmann Diss. S. 126 unter Hinweis auf den Rechtsbehelfscharakter des Anhörungsverfahrens.

58) z.B. aus dem Anhörungsergebnis eines früheren nicht in die Tat umgesetzten Planfeststellungsverfahrens.

E Annex: Bürgerbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren
mit grenzüberschreitenden Auswirkungen

Spätestens der Ausbau des Flughafens Salzburg, dessen Einflugschneise über die nur drei Kilometer vom Ende der geplanten Piste entfernt liegende Stadt Freilassing (1) führte, machte deutlich, daß Planfeststellungen keine Staatsgrenzen kennen und die umweltbelastenden Auswirkungen grenznaher Bauwerke in den Nachbarländern auch in der Bundesrepublik lebende Bürger treffen können. Umgekehrt schaffen auf dem Territorium der Bundesrepublik geplante Bauwerke (2) die gleiche Belastung für ausländische Anrainer.

So selbstverständlich diese Fakten sind, umso problematischer gestaltet sich der Rechtsschutz eines Bürgers gegen eine Planung im Nachbarland. Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht sind grundsätzlich nur innerhalb der Grenzen des Staates anwendbar, dessen Souveränität sie entstammen (3).

So hat der österreichische Verwaltungsgerichtshof in Wien die Beschwerde eines Freilassinger Bürgers und der Stadtgemeinde Freilassing gegen die Salzburger Flughafenplanung mit Beschluß vom 30.5.1969 zurückgewiesen, weil sie während

1) Weber DVBl. 1980, S. 330; Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 134 f; Küppers DVBl. 1978, S. 687; ders. ZRP 1976, S. 260; s. auch BGH DVBl. 1979, S. 226 ff, der sich mit den privatrechtlichen Unterlassungsklagen der betroffenen Nachbarn gegen die Fluggesellschaften auseinanderzusetzen hatte.

2) z.B. das KKW Why1, daß auch auf französischer Seite Bürgerproteste hervorrief, oder das geplante KKW Pleinting an der bayerisch-österreichischen Grenze.

3) Küppers DVBl. 1978, S. 687.

des vorangegangenen Verwaltungsverfahrens keine Parteilassung innegehabt hätten. Das für die Bewilligung der Start- und Landebahn maßgebliche österreichische Luftfahrtgesetz erstreckte sich nur auf das Gebiet der Republik Österreich, so daß demzufolge nur inländische Betroffene bzw. Gebietskörperschaften am Bewilligungsverfahren teilnehmen könnten (4).

Diese nachbarfeindliche Rechtsprechung ist zwar viel kritisiert worden (5). Wie die territorialitätsbezogene Auffassung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs zeigt, sind aber zumindest ergänzende Überlegungen zum Völkerrecht und zum internationalen Verwaltungsrecht vonnöten, um einen grenzüberschreitenden Verfahrensrechtsschutz gegen Umweltbeeinträchtigungen aus Nachbarländern zu begründen. Darüberhinaus stellt sich die Frage, inwieweit in Nachbarstaaten Verfahrensrechte bestehen, die denen der §§ 72 ff VwVfG entsprechen. Die Untersuchung soll exemplarisch auf das Verhältnis Österreich-Bundesrepublik beschränkt werden, weil sich anhand dieses Beispiels schon die wesentlichen Schwierigkeiten aufdecken lassen.

I Prinzipielle Zulassung grenzüberschreitender Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik

Ansatzpunkt für eine prinzipielle Zulassung von Ausländern in innerstaatlichen Planfeststellungsverfahren ist die Ober-

4) auf dieser Linie liegt auch eine rechtsvergleichende Studie der OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Sie kam für die Bundesrepublik zum Ergebnis, daß der Grundsatz der territorialen Begrenztheit es verbiete, daß sich Betroffene auf im Ausland belegene Interessen berufen könnten.

5) Nachweise bei Küppers DVBl. 1978, S. 687 FN 6.

legung, unter welchen Voraussetzungen eine Gleichstellung von Inländern und Betroffenen erfolgen kann, deren Interessen ausschließlich im Ausland belegen sind.

1. Zulassung auf der Grundlage spezialgesetzlicher Regelung

Eine Gleichstellung ist jedenfalls dann gerechtfertigt, wenn -wie z.B. im Falle des § 75 Abs. 3 der österreichischen Gewerbeordnung (6)- ausländische Betroffene zum Verfahren über die Genehmigung gefährlicher Anlagen ausdrücklich unter den Vorbehalt zugelassen werden, daß auch der Betroffenenstaat eine vergleichbare Reziprozitätsklausel (7) trifft. Derartige Klauseln gibt es aber weder im VwVfG noch im übrigen formellen Umweltschutzrecht der Bundesrepublik. Vielmehr deutet etwa die Erklärung des saarländischen Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft und für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen vom 15.11.1979, in der dieser die Veröffentlichung umweltrelevanter Vorhaben im Grenzgebiet im benachbarten Ausland und die Einbeziehung ausländischer Einwendungen garantiert (8), darauf hin, daß für ausländische Nachbarn eine vollkommene nach dem Planfeststellungsrecht der Bundesrepublik ausgerichtete Bürgerbeteiligung gerade nicht stattfinden soll.

2. Zulassung auf der Grundlage völkerrechtlicher Erwägungen

Andererseits könnten völkerrechtliche Erwägungen dafür sorgen, daß die grenznahen Bewohner der Nachbarstaaten an hiesigen Planfeststellungen mit grenzüberschreitenden Umwelteinflüssen zu beteiligen wären.

6) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 27 f, 133 mit FN 515; Küppers DVBl. 1978, S. 687.

7) Fröhler/Zehetner Bd. II aaO.; Weber DVBl. 1980, S. 331.

8) zum Nachweis Fröhler/Zehetner Bd. II, Vorwort.

Völkerrechtliche bi- oder multilaterale Verträge zwischen der Bundesrepublik und den Anrainern, welche die öffentlich-rechtlichen Beziehungen ausländischer Betroffener zum inländischen Verwaltungsverfahren regeln könnten, gibt es in dieser jungen Materie bislang nicht (9). Der Diskussionsstand bewegt sich allenfalls auf dem gesicherten Grundsatz der beschränkten territorialen Souveränität und Integrität. Dieser Grundsatz besagt, daß Umweltbeeinflussungen auf Nachbarländer nur insoweit zulässig sind, als sie keine erheblichen und unüblichen Schäden verursachen (10).

Als Vorbild könnte indessen ein Umweltschutzvertrag der skandinavischen Länder und Island vom 23.3.1962 dienen, in dem diese Staaten bereits weitreichende Informations- und Mitwirkungsrechte ihrer Fachbehörden bei staatenübergreifenden Umweltnutzungen mit dem Versprechen vereinbart haben, die Bürger des jeweiligen Nachbarn zu informieren und die Beteiligung von Ausländern am Genehmigungsverfahren ohne Einschränkungen zu gewährleisten (11).

Einen völkerrechtlichen Vertrag ersetzen nicht die Erkenntnisse supranationaler Umwelteinrichtungen wie z.B. der OECD, die in mehreren in den Jahren 1973 bis 1977 durchgeführten Untersuchungen zum Ergebnis kamen, daß in den Rechtsordnungen westlicher Länder keine durchgreifenden Bedenken bestünden, ausländische Betroffene an den Genehmigungsverfahren zu beteiligen (12). Die Empfehlung der OECD geht da-

-
- 9) Weber DVB1. 1980, S. 330; Küppers DVB1. 1978, S. 687.
 - 10) Weber Bayr. VB1. 1980, S. 96; Klein S. 78 ff; Randelzhofer/Simma, Berber-FS S. 408.
 - 11) hierzu Küppers DVB1. 1978, S. 687 f; Klein S. 92 ff.
 - 12) Untersuchungsbericht des Umweltausschusses der OECD vom 17.2.1976 (Rapport de Synthèse sur l'Egalité d'Accès-ENV (76) 1), s. allerdings zum abweichenden Ergebnis bei der BRD FN 4 (Teil E) S. 258.

hin, Ausländer mit Inländern bezüglich der Bekanntmachung der Partizipation und der prozessualen Rechtsschutzmittel gleichzustellen (13). Die OECD hat dies aber ausdrücklich nur als Empfehlung ausgesprochen, die für die Mitgliedsstaaten keine Bindungswirkung entfaltet. Völkerrechtliche Verträge wollte die OECD nur anregen.

Wie die behutsamen internationalen Annäherungsversuche zeigen, kann in diesem Problemkreis noch nicht annähernd von einem gewachsenen Völkergewohnheitsrecht gesprochen werden. Aus dem Grundsatz der gütlichen Streitverhütung oder Streitbeilegung (14) lassen sich zudem höchstens Informations-, Konsultations- oder Verhandlungspflichten mit dem Nachbarstaat und nicht mit deren Bürgern entwickeln.

Mit ausschließlich völkerrechtlichen Erwägungen ist also die Zulassungsfrage nicht zu klären.

3. Zulassung auf der Grundlage internationalen Verwaltungsrechts

Aufschlußreicher könnten allerdings Forschungen auf dem Gebiet des internationalen Verwaltungsrechts sein, die sich mit dem Ausdehnungsgrad deutschen Verwaltungsrechts auf das Ausland beschäftigt haben. Grundlegend ist hier die von Vogel (15) entwickelte "Feldtheorie" zu nennen. Ihr geht als Annahme voraus, daß es kollisionsrechtliche Normen im internationalen Verwaltungsrecht nicht gebe (16).

13) OECD Council Recommendation on Implementing a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution vom 17.5.1977, Texte in XVI ILM (International Legal Materials) 1977, S. 977 ff.

14) Fröhler/Zehetner Bd. II S. 95 ff; Weber DVBl. 1980, S. 330.

15) Vogel S. 317 ff, 341 ff, 358 f, 376 f, 415.

16) Vogel S. 298 ff.

Deshalb müsse der räumliche Anwendungsbereich einer öffentlich-rechtlichen Norm durch Auslegung ermittelt werden. Eine Grenze zeige sich im Territorialitätsprinzip (17), da inländische Hoheitsakte nicht auf das Ausland erstreckt werden könnten. Andererseits sei es unbenommen, ausländischen Nachbarn im Inland ein Rechtsschutzangebot zu machen. Eine völkerrechtsfreundliche Auslegung sei durch Art. 24 bis 26 GG veranlaßt (18). Bothe (19) will diese verfassungsrechtliche Erwägung durch den Verweis auf die auslandsfreundlichen Vorschriften des § 1 Abs. 3 ROG oder § 2 (c) LPG NRW ergänzen, die eine Einbeziehung der Nachbarlandsinteressen statuieren. Im Ergebnis argumentieren Fröhler/Zehetner (20) ähnlich. Sie schränken jedoch ein, daß die Verpflichtung deutscher Behörden zur Beachtung des Völkerrechts aus Art. 25 GG nur deren Entscheidungsermessen erzeuge, wie und in welchem Umfang Ausländer in inländischen Verfahren zuzulassen seien (21).

Diesen Entwicklungen ist ohne Einschränkung zuzustimmen. Denn nur ein präventiver Rechtsschutz in der Bundesrepublik vermag grenznahen Umweltbetroffenen die Berücksichtigung ihrer Interessen zu gewähren. Wären sie darauf beschränkt, Umweltschutzklagen in ihrem eigenen Land zu führen, kämen schadensabwendende Maßnahmen kaum in Betracht, sofern vollendete Tatsachen geschaffen sind. Die Auslandsberührung ist über die völkerrechtliche Komponente auch ein abwägungserheblicher Belang für die Ausübung des gestalterischen Planungsermessens im Inland. Nicht zuletzt stützt sich die Rechtsschutzfunktion der Bürgerbeteiligung auf das

17) Vogel S. 342 ff.

18) Vogel S. 415.

19) Bothe AöR 102 (1977), S. 85 f; zustimmend auch Weber DVBl. 1980, S. 331.

20) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 41 ff, 53 ff.

21) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 56 f.

auch Ausländern zustehende Grundrecht des rechtlichen Gehörs (22).

Die technischen Schwierigkeiten wie z.B. die Fragen der Zustellung von Schriftstücken im Ausland, einer Beweisaufnahme auf ausländischem Boden (23) oder der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses im Ausland dürfen kein entscheidender Hinderungsgrund sein, Mitwirkungsbefugnisse jedenfalls in dem Umfang zuzulassen, in dem die Hoheitsrechte des Nachbarstaates nicht berührt sind. Weil die Rechte des ausländischen Nachbarn bei grenzüberschreitenden Umweltpfanungen gegenwärtig nur ein Provisorium darstellen, müssen in der Zukunft völkerrechtliche Verträge (24) Teilhaberechte konkretisieren, wobei vor allem wegen der Auswirkungen des Territorialitätsprinzips einerseits und der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses andererseits Wert auf eine staatenübergreifende Gesamtbestandskraft der Plangenehmigung zu legen ist.

4. Ausländerbeteiligung nach dem VwVfG

Eine generelle Zulassung ausländischer Betroffener in deutschen Planfeststellungsverfahren nach pflichtgemäßem

22) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Bd. III, Art. 103 Rnr. 91.

23) Weber DVBl. 1980, S. 332, 334; Küppers DVBl. 1978, S. 689.

24) Küppers aaO. schlägt die Bildung von Planungsgemeinschaften bzw. eine gemeinsame Planungskommission vor. Die Planfeststellungsverfahren sollten seiner Meinung nach nach dem Recht beider Länder durchgeführt werden, wobei der Plan nur genehmigungsfähig sein soll, wenn er kumulativ mit beiden Rechtsordnungen im Einklang stünde. Dagegen ist Skepsis angezeigt. Von der Frage abgesehen, inwieweit bei unterschiedlichen Sicherheits- und Umweltstandards das Meistbegünstigungsprinzip gelten soll, müssen echte Widersprüche zwischen unterschiedlichen Rechtsordnungen harmonisiert werden, obwohl der Schwerpunkt der Planung und seine Auswirkungen in der Regel im Emittentenstaat liegen dürften. Dann würde es aber genügen, wenn ausländische Nachbarn an Planfeststellungsverfahren wie Inländer teilnehmen würden.

Ermessen wird von keiner Vorschrift der §§ 72 bis 78 VwVfG ausgeschlossen. Fröhler/Zehetner haben dies in einer Prüfung der Einzelvorschriften der §§ 73 Abs. 1 bis 3 und 75 Abs. 2 VwVfG bereits nachgewiesen (25). Danach besteht durchaus die Möglichkeit, die Planunterlagen auch auf die im Ausland belegenen Grundstücke und Anlagen zu erstrecken. Ausländische Behörden können zur freiwilligen Abgabe von Stellungnahmen aus Informationsgründen aufgefordert werden. Es bestehen auch keine Hemmnisse, den Plan zu Informationszwecken in Gemeinden des Nachbarlandes auszulegen und mit Hilfe der dort üblichen Publikationen bekanntzumachen. Problematisch ist hierzu, daß die Anhörungsbehörde auf das Entgegenkommen der ausländischen Verwaltungsbehörden angewiesen ist, was die Verbindlichkeit derartiger Verfahrensweisen in Frage stellt (26). Die bisherigen Erfahrungen mit der Vollziehung von Steuerbescheiden deutscher Behörden im Ausland und umgekehrt bestätigen auch die Annahme, daß es ohne Doppelbesteuerungsabkommen -sprich: zweiseitige völkerrechtliche Vereinbarungen- nicht geht.

Gleiches gilt letzten Endes für die Formalien der Ladung zum Erörterungstermin und der Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses. Sind Individualbenachrichtigungen durch Zustellungen im Ausland gem. § 14 VwZG im Wege der Zustellung über die diplomatischen Vertretungen oder durch Amtshilfeersuchen noch möglich, ist z.B. die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses gem. § 74 Abs. 4 S. 2 VwVfG mit ihren weitreichenden Zustellungsfiktionen des § 74 Abs. 4 S. 3 VwVfG nicht gesichert. Der Lauf der Rechtsmittelfrist läßt sich also im Ausland nur durch Individualzustellung in Gang setzen. Das ist in Massenverfahren deshalb ausgesprochen schwieriges Unterfangen (27), weil auch

25) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 102 ff.

26) z.B. im Hinblick auf die Einwendungsfristen.

27) weniger problematisch gesehen von Weber DVBl. 1980, S. 333 f; Bothe AöR 102 (1977), S. 87.

an die Betroffenen zugestellt werden muß, die sich am Einwendungsverfahren nicht beteiligt haben. Eine Erleichterung könnte die Auslegung von Plänen und Plangenehmigungen bei den diplomatischen Vertretungen der Bundesrepublik im Nachbarland schaffen. Dieses Verfahren sehen jedoch weder §§ 72 ff VwVfG noch das Verwaltungszustellungsgesetz als Mitwirkungsform vor. Die Partizipation ausländischer Nachbarn würde sich auch in mancherlei Hinsicht verbessern lassen, wenn diese von der Möglichkeit der Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten im Inland gem. § 15 VwVfG Gebrauch machen würden (28).

II Ausländische Bürgerbeteiligung an Planfeststellungsverfahren in Österreich

1. Prinzipielle Zulassung ausländischer Bürger an österreichischen Plangenehmigungsverfahren

Fröhler/Zehetner (29) stützen die allgemeine Zulassung von Ausländern in grenzüberschreitenden Plangenehmigungsverfahren der Republik Österreich auf Art. 9 B-VG. Danach seien sämtliche mit der Planung befaßten Behörden gehalten, die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als Bestandteile österreichischen Bundesrechts innerstaatlich zu beachten. Dieses Ergebnis erzielen sie durch einen Vergleich des Art. 9 B-VG mit Art. 25 GG. Art. 9 B-VG habe in Übereinstimmung mit Art. 25 GG keine Beschränkungen im Hinblick auf die Staats- und Individualbezogenheit völkerrechtlicher Regeln. Abweichend von Art. 25 S. 2 GG schließe er bei staatsgerichteten Regeln des Völkerrechts, die Rechte und Pflichten des einzelnen erzeugen würden (30), eine

28) Weber DVBl. 1980, S. 334.

29) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 111 ff.

30) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 54 ff, 112;
zum Begriff von Münch/Rojahn Bd. II, Art. 25
Rnr. 12 ff, 23 ff, 28 ff.

Schlechterstellung von Ausländern aus. Art. 9 B-VG erstrecke sich zudem anders als Art. 25 GG auf das parti-kulare Völkergewohnheitsrecht (31).

Für die Anwendung umweltschutzrelevanter Verfahrensvor-schriften folgt daraus im Klartext, daß in der Bundesre-publik Lebende an österreichischen grenzüberschreitenden Genehmigungsverfahren teilnehmen dürfen, sofern dem keine verfahrensrechtlichen Ausschlußgründe entgegenstehen.

2. Bürgerbeteiligung von Ausländern an Plangenehmigungs-verfahren in Österreich

Das Planfeststellungsverfahren mit obligatorischer Bürger-beteiligung als verfahrensrechtliches Institut ist in Öster-reich weithin unbekannt (32). Das Verwaltungsverfahren richtet sich infolge der frühzeitigen Vereinheitlichung durch das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz vom 21.7. 1925 (33) daher auch bei Fachplanungen nach allgemeinem Verfahrensrecht (34). Obwohl das Allgemeine Verfahrensge-setz trotz einiger Überarbeitungen mit den Entwicklungen moderner Verfahrensordnungen nicht ganz Schritt gehalten hat (35), gewinnt es seine Bedeutung dadurch, daß es in stärkerem Maße die leitenden Verfahrensgrundsätze (36) mit zeitlosem Gültigkeitsanspruch herausgestellt hat.

-
- 31) zum Begriff und zum Institut Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 57 ff.
- 32) Mayer DÖV 1981, S. 164; Raschauer DVB1. 1977, S. 298; fortschrittlicher die Schweiz: hierzu Schürmann S. 206 ff; Rausch S. 60 ff; Fleiner-Gerster S. 96, 104 f; Rengeling JZ 1977, S. 547 f.
- 33) das Bundesgesetz vom 21.7.1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (BGBl. Nr. 274) i.d.F. vom 23.5. 1950 (BGBl. Nr. 172).
- 34) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 116 ff, wenn der Plan in der Form eines Bescheids erlassen wird.
- 35) Mayer DÖV 1981, S. 166 f; Raschauer DVB1. 1977, S. 298.
- 36) im einzelnen Mayer DÖV 1981, S. 162; Spanner, Ein-führung S. 418 ff; Ule/Becker S. 10.

Die Verfahrensgrundsätze stellen für ausländische Nachbarn die Einfallstore in das österreichische Verwaltungsverfahren dar. Verfahrensgrundsätze sind unter anderem, wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ableiten läßt (37), vor allem das Rechtsstaatsprinzip durch Gewährung rechtlichen Gehörs auf der einen Seite und die Mitwirkungslast des Betroffenen zur Ermittlung des materiell wahren Sachverhalts auf der anderen Seite. Die effektive Ausübung dieser Rechte und die Erfüllung der daraus resultierenden Pflichten setzen eine Parteistellung voraus.

Partei ist nach den Materialien (38) diejenige, die kraft eines materiell-rechtlichen Anspruchs ein Handeln oder Unterlassen der Verwaltungsbehörde verlangen kann oder zumindest die Durchführung eines Verfahrens begehren kann, ohne Anspruch auf ein bestimmtes Ergebnis zu besitzen. Spanner (39) verlangt für die Parteistellung, daß "mindestens ein aus den im konkreten Falle in Betracht kommenden Rechtsvorschriften ableitbares Interesse im Sinne der diesem Begriff sonst zukommenden Bedeutung gegeben sein muß, es sich also um eine unmittelbare Berührung der subjektiven Rechtssphäre der betreffenden Person handelt". Eine Berührung in einer rein wirtschaftlichen Interessenssphäre (40) reicht also ebensowenig wie eine bloße Populärbeteiligung (41) aus. Wirtschaftliche Interessen berechtigen allenfalls zur Anhörung aber nicht zur Ausübung selbständiger Rechte im Verwaltungsverfahren (42). Die im deutschen Planfeststellungsrecht der Begrifflichkeit Betroffene-Einwendungsbefugte ähnelnde Unterscheidung

37) Mayer DÖV 1981, S. 160 f; Ule/Becker S. 37.

38) Adamovich/Funk S. 302.

39) Spanner, Einführung S. 422; zum Parteibegriff auch Mayer DÖV 1981, S. 162; Adamovich/Funk S. 302 f.

40) Adamovich/Funk aaO.; Spanner aaO.; Ule/Becker S. 11.

41) Eyermann GewAr. 1974, S. 47.

42) Adamovich/Funk aaO.; Ule/Becker aaO..

Partei-Beteiligte ist für die Ausübung folgender Verfahrensrechte bedeutsam: Nur Parteien haben einen Anspruch auf Mitteilung von der Einleitung des Verfahrens (43), auf Akteneinsicht (44), auf Auskunft (45), auf rechtliches Gehör (46) und auf Bekanntgabe des Bescheids (47). Nur Parteien können die im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz geregelten Rechtsmittel der Berufung, der Wiederaufnahme des Verfahrens, der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, der Säumnisbeschwerde und des Antrags auf Abänderung und Behebung rechtskräftiger Bescheide von Amts wegen ergreifen (48). Da die Feststellung des Beteiligungsstatus in Großverfahren die gleichen Schwierigkeiten bereitet wie im Planfeststellungsrecht der Bundesrepublik, beschränkt man sich häufig auf die Beteiligung vorgeschriebener Formalparteien (49), deren Qualifikationsanforderungen sich aus Verwaltungsvorschriften zu den einschlägigen Fachgesetzen ergeben. So wird die Beteiligungsmasse künstlich überschaubar gehalten, zumal es bis auf das Agrarverfahrensgesetz (50) keine Sondervorschriften für Massenverfahren im österreichischen Verfahrensrecht gibt (51).

Diese zwangsläufig nur skizzenhaft angedeutete Rechtsstellung von Ausländern im österreichischen Planungsrecht bringt es mit sich, daß eine Partizipation nur gesichert ist, wenn

-
- 43) Adamovich/Funk S. 310; abgeleitet aus dem Recht auf Parteigehör.
 - 44) Mayer DÖV 1981, S. 163; s. § 17 AVG.
 - 45) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 120 ff.
 - 46) Mayer DÖV 1981, S. 164; Spanner, Einführung S. 422 f; s. §§ 37, 43 Abs. 2 und 3, 45 Abs. 3, 65 AVG.
 - 47) Mayer DÖV 1981, S. 164; Adamovich/Funk S. 314.
 - 48) s. §§ 63 ff, 69 ff, 71 ff, 73, 68 AVG.
 - 49) Mayer DÖV 1981, S. 163; Adamovich/Funk S. 302.
 - 50) AgrarverfahrensG 1950 BGBl. 1950/173 i.d.F. BGBl. 1967/77, 1977/391.
 - 51) Pindur S. 12 zur Mitwirkung der Bürger in Umweltschutzverfahren, speziell zur Bekanntmachung der Umweltverträglichkeitsprüfung; Raschauer DVB1. 1977, S. 298.

Umweltschutzbelange nach österreichischem Fachplanungsrecht eine Stellung als Formalpartei oder rechtliche Interessen nach anderen Rechtsnormen begründen. Im übrigen bleibt es dem ausländischen Nachbarn unbenommen, seine Parteistellung von den mit Umweltagenden befaßten Behörden überprüfen zu lassen, wenn er sich übergangen fühlt (52). Tendenziell werden Ausländer wohl mit einer restriktiven Handhabung ihrer Beteiligungsrechte rechnen müssen. Dazu trägt nicht zuletzt bei, daß die Überlegungen zu Mitspracherechten in möglichst frühen Planungsstadien auch in Österreich noch in den Anfängen stecken (53).

52) Fröhler/Zehetner Bd. II, S. 119 ff.

53) Adamovich/Funk S. 152.

F Thesenartige Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

1. Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren tauchten rudimentär bereits bei historischen Bauplangenehmigungen auf. Ihren eigentlichen Durchbruch erzielten sie in der endgültigen Planfeststellung des Preußischen Enteignungsgesetzes, von wo aus sie sich in das außerenteignungsrechtliche Planfeststellungsverfahren vorverlagerten. Seit dieser Zeit kann mit Unterbrechungen im Reichsrecht von einer Verfestigung der Beteiligungsrechte im Planfeststellungsrecht gesprochen werden.
2. Die Fachplanungsgesetze des Bundes rezipierten in starkem Maße ihre historischen Vorläufer, ohne allerdings die geschichtlich bedingten Eigenheiten einzelner Fachplanungen wesentlich zu verändern.
3. Eine Rechtsvereinheitlichung im Planfeststellungsrecht sollte erstmals der Entwurf des VwVfG erbringen, dessen §§ 72 bis 78 jedoch subsidiär zum Fachplanungsrecht in Kraft traten.
4. Eine besondere Bedeutung für die Beteiligungsrechte des Bürgers in Fachplanungsgesetzen gewinnen die §§ 72 ff VwVfG aber durch die subsidiäre Geltung der Vorschriften des förmlichen und des nichtförmlichen Verwaltungsvorgangs.
5. Beteiligungsrechte des Bürgers im Fachplanungsrecht vermögen kraft ihres Wesentlichkeitscharakters zusammen mit den weiteren Merkmalen eines Planfeststellungsverfahrens die Fachplanungsgesetze zu kennzeichnen, auf die das VwVfG Anwendung findet.

6. Insgesamt ist jedoch die konkrete Auswirkung der §§ 72 ff VwVfG durch die Subsidiaritätsregelung der §§ 1, 72 VwVfG auf das Fachplanungsrecht gering. Musterregelungen können die Vorschriften über das allgemeine Planfeststellungsrecht nur durch eine langfristige Beseitigung des Verfahrensrechts in Fachplanungsgesetzen werden. Eine wenig befriedigende Rechtsvereinheitlichung ist im gegenwärtigen Stadium nur durch eine weitgehende Lückenfüllung zu erzielen.
7. Funktionell dient die Bürgerbeteiligung in Planfeststellungsverfahren den Planungsbehörden als Verwaltungshilfe, dem vorprozessualen Rechtsschutz des Bürgers, seiner Unterrichtung über das Vorhaben und dem Ausgleich der divergierenden Interessen. Eine Demokratisierungsfunktion kann den Beteiligungsrechten nicht entnommen werden.
8. Die Rechtsschutzfunktion entspringt dem Bedürfnis, dem Bürger Mitwirkungsrechte zu einem Zeitpunkt zu gewähren, in dem Einwirkungen auf das Planergebnis noch rechtzeitig sind. Einen "Quasi"-Gerichtsschutz vermögen die Beteiligungsrechte nicht zu erbringen. Sie verkörpern jedoch den formalisierten Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren, so daß seitens des Bürgers durch Verfahren die Planinhalte beeinflußt werden können.
9. Einem Befriedungszweck steht derzeit entgegen, daß die unterschiedslose Behandlung Beteiligter unabhängig von ihrer graduellen Betroffenheit vor allem in Massenverfahren individuelle vorprozessuale Lösungen verhindert.
10. Sämtliche Funktionen der Bürgerbeteiligung können erst zur Entfaltung kommen, wenn das Anhörungsverfahren allen potentiellen Beteiligten bekanntgemacht wird, sachlich informativ und in der Mitteilungsform transparent gehalten ist.

11. Als Beteiligte des Planfeststellungsverfahrens kommen auf Seiten der Privaten Populäreinwender, Einwendungsbefugte, Betroffene und Dritte in Betracht. Das Anhörungsverfahren schließt die Mitwirkung von Populäreinwendern aus. Einwendungsbefugt ist aber jeder, dessen individuelle Belange von der Planung berührt werden. Einwendungsbefugten stehen nur die in §§ 72 ff VwVfG gewährten Rechte zu. Beteiligte i.S. des § 13 VwVfG sind sie nicht.
12. Betroffenheit setzt eine Berührung in rechtlichen Interessen oder Rechten voraus. Nur die unmittelbare Betroffenheit eröffnet auch die Klagebefugnis. Mittelbar Betroffene gleichen eher den einfachen Beigeladenen des Verwaltungsprozeßrechts. Sämtliche Betroffene sind Inhaber der sich aus dem Planfeststellungsrecht und über § 13 VwVfG ergebenden Verfahrensrechte.
13. Beteiligte sind sämtliche Teilnehmer eines Planfeststellungsverfahrens; Dritte die neuerlich Einwendungsbefugten und Betroffenen nach einer Planänderung. Eigenständige Rechtsstellungen werden hierdurch nicht begründet.
14. Die einzelnen Verfahrensstellungen sind mit den Fachplanungsgesetzen unterschiedlich abgestimmt. Langfristig empfiehlt es sich, die Kompliziertheit der derzeitigen Regelung in eine einfache und eine qualifizierte Mitwirkung aufzuspalten.
15. Das Rechtsinstitut der Einwendung ist ein Rechtsbehelf für Betroffene. Die Versäumung der Einwendungsfrist hat - wenn überhaupt - nur einen verwaltungsverfahrensrechtlichen Ausschluß von Einwendungen zur Folge. Die Formgebote von Individualeinwendungen entsprechen denen von Masseneinwendungen. Materiell-rechtlich sind nahezu

sämtliche Einwendungen mit Ausnahme entschädigungsrechtlicher Einwendungen möglich.

16. Die generelle Informationsfunktion erfüllen im Anhörungsverfahren die Planauslegung und der Erörterungstermin. Individuell ergänzen Akteneinsichts- und Auskunftsrechte diese Institute. Hauptaufgabe der Behörde ist es, den Bürgern den Plan vollständig mit allen Auswirkungen auf die private Sphäre verständlich zu machen. Die vom Gesetz vorgesehenen Mittel reichen hierzu nicht aus. Insgesamt sollten daher gerade im Ermessen der auslegenden Gemeinden und der Anhörungsbehörde stehende Entscheidungen großzügig zugunsten des Bürgers gehandhabt werden. Der Erörterungstermin berechtigt zur Teilnahme der Einwendungsbefugten und Betroffenen, zur mündlichen Darlegung der erhobenen Einwendungen, zur Stellungnahme, zur Fragestellung gegenüber behördlichen Informationen und zur Antragstellung.
17. Das Publikationssystem ist vor allem durch seine Beschränkung auf die ortsübliche Bekanntmachung der Planauslegung bedenklich. Die Sonderregeln des Massenverfahrens verletzen in ihrer Absolutheit teilweise den Anspruch auf rechtliches Gehör. Zahlreichen Einzelregelungen fehlt noch die systematische Abstimmung.
18. Eine Bevollmächtigung vermag zwar zahlreiche Probleme des Massenverfahrens zu lindern, birgt jedoch in der Bevollmächtigung selbst liegende Schwierigkeiten.
19. Außerhalb des Anhörungsverfahrens besteht die Pflicht der Planfeststellungsbehörde, sich bei der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses mit den unerledigten Einwendungen auseinanderzusetzen und den Planfeststellungsbeschluß den Beteiligten zuzustellen. Für die sich aus

Massenverfahren ergebenden Zustellungsprobleme gilt Nr. 17 entsprechend.

20. Die beiden Möglichkeiten einer Planänderung vor und nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses sind hinsichtlich der Bürgerbeteiligung ohne erkennbaren Grund uneinheitlich und wenig praktikabel geregelt. Das Planaufhebungsverfahren bereitet keine Probleme.
21. Bei den besonderen Verfahrenssituationen der abschnittsweisen und der nachträglichen Planfeststellung werden die Beteiligungsrechte des Bürgers im Vergleich zum "normalen" Planfeststellungsverfahren bedenklich verkürzt. Im Ergebnis darf eine Beteiligung nicht von einer abschnittsweisen Betroffenheit abhängig gemacht werden. Eine nachträgliche objektiv mißbräuchliche Planfeststellung ist unzulässig.
22. Die im Planfeststellungsrecht vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse des Bürgers werden wenig effektiv, weil in der vorgelagerten Planung die maßgeblichen Entscheidungen bereits gefällt sind. Eine frühzeitigere Bürgerbeteiligung als im gegenwärtigen Planfeststellungsrecht ist daher sowohl zur Straffung des Planungsablaufs als auch zur Stärkung der Beteiligungsrechte erforderlich.
23. Kollektive Beteiligungsrechte, insbesondere eine Verbandsbeteiligung, läßt das VwVfG im Planfeststellungsrecht nicht zu. Für die Einführung der Verbandsbeteiligung besteht auch kein durchgreifender sachlicher Grund.
24. Andere Institute wie die Advokatenplanung, die Einrichtung des Amtes eines Umweltschutzbeauftragten oder die Übernahme kollektiver Beteiligungsformen aus dem Kommunalrecht versprechen nur zum Teil eine Verbesserung des Beteiligten-schutzes. Ihre Einbindung in das Planfeststellungsrecht

würde zudem erhebliche rechtsdogmatische Schwierigkeiten verursachen.

25. Auch die repräsentative Vertretung der Bürger durch ihre Gemeinde verspricht keinen nennenswerten Rechtsschutzzuwachs. Die Selbstverwaltungsgarantie deckt eine Sachwalterstellung der Gemeinde für ihre Bürger nicht ab.
26. Die gerichtliche Geltendmachung von Verfahrensfehlern ist in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Eine isolierte Anfechtung von Verfahrensfehlern ist nur unter den Ausnahmen des § 44 a S. 2 VwGO gestattet. Ansonsten können Verfahrensfehlerrügen erst mit dem Rechtsbehelf in der Sache selbst erhoben werden. In beiden Fällen gilt, daß der Kläger durch die Verletzung von Verfahrensvorschriften betroffen sein muß. Dazu bedarf es in der Regel auch der Prüfung, ob der verletzten Verfahrensvorschrift überhaupt drittschützender Charakter zukommt. Bei den Beteiligungsrechten ist das insoweit der Fall, als sich in ihnen der Anspruch auf rechtliches Gehör konkretisiert.
27. Ein Verfahrensfehler führt zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sich aus einer abstrakt-normativen Betrachtung die Möglichkeit eines anderen Sachergebnisses bei fehlerfreiem Verfahren ergibt. Diese Folgerungen sind aus einer analogen Anwendung der §§ 144 Abs. 4 VwGO, 126 Abs. 4 FGO, 170 Abs. 1 S. 2 SGG und 563 ZPO auf § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO zu ziehen.
28. Bürgerbeteiligung von ausländischen Nachbarn an grenzüberschreitenden Planfeststellungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland ist weder durch zwischenstaatliches noch durch innerstaatliches Recht abgesichert. Die Entwicklung tendiert zur Zulassung. Freilich können sich ausländische Nachbarn nur auf Rechte berufen, zu deren Gewährung die Bundesrepublik auf ihrem eigenen Territorium in der Lage ist.

29. Ähnliches gilt für Österreich, das jedoch insgesamt noch keinen mit dem Recht der Bundesrepublik vergleichbaren formalisierten Verfahrensrechtsschutz entwickelt hat.

L E B E N S L A U F

Als Sohn des Kalkulators Heinz Deppen und seiner Ehefrau Dorothea, geb. Gawlick, wurde ich am 4. April 1952 in Pötzen, Kreis Rinteln/Weser, geboren.

In Dortmund besuchte ich von April 1958 bis April 1962 die Josef-Görres-Volksschule, von April 1962 bis zur Reifeprüfung im Juni 1970 das neusprachlich-mathematisch-naturwissenschaftliche Helmholtz-Gymnasium.

Nach einem freiwilligen zweijährigen Wehrdienst studierte ich an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster neun Semester Rechtswissenschaften. Das erste juristische Staatsexamen legte ich im Juli 1977 vor dem Justizprüfungsamt des Oberlandesgerichts Hamm ab.

Während des juristischen Vorbereitungsdienstes war ich von November 1977 bis Oktober 1979 dem Landgericht Münster zugewiesen. Am 12. Mai 1980 bestand ich die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt Düsseldorf.

Seit dem 1. Juli 1980 bin ich in einer größeren Rechtsanwaltskanzlei in Hamm/Westf. tätig. Am 27. 10. 1980 wurde ich bei dem Amtsgericht und bei dem Landgericht Münster als Rechtsanwalt zugelassen.

Mit meiner Frau Margret, geb. Krause, mit der ich seit August 1977 verheiratet bin, habe ich einen am 3. August 1980 geborenen Sohn.

